

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Az Európai Unió intézményi jogi aktusai

dr. Császár Mátyás

Témavezető:

Prof. Dr. Martonyi János
egyetemi tanár

Szeged

2012

Tartalomjegyzék

Ábrák, táblázatok jegyzéke	5
Rövidítések jegyzéke	6
<i>I. Bevezetés</i>	8
<i>II. Az intézményi aktusok helye az Európai Unió jogforrási rendszerében</i>	10
1./ A jogforrások tipológiája	10
2./ Nemzetközi szerződések	15
2.1./ Alapító szerződések	15
2.2./ Tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések	20
2.2.1./ Szubszidiárius egyezmények	20
2.2.2./ Tagállamok egymás közötti egyéb egyezményei	22
2.3./ EU/EK által kötött nemzetközi szerződések, vegyes szerződések, tagállamoktól az Unióhoz került hatáskörben kötött nemzetközi szerződések	22
2.4./ A tagállamok Unió közbejöttével kötött nemzetközi szerződései	24
2.5./ Utalással kötelezővé tett tagállami nemzetközi szerződések	24
2.6./ Tagállamok többsége vagy összessége által kötött nemzetközi emberi jogi vagy uniós tevékenységhez kapcsolódó nemzetközi szerződések	25
3./ Az Európai Unió Bíróságának ítéletei	26
4./ Általános jogelvek	32
5./ Nemzetközi szokásjog	35
<i>III./ Intézményi aktusok</i>	36
1./ Az intézményi aktusok tipológiája	36
2./ A Közösségi pillér intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt	40
2.1./ Nevesített tipikus aktusok	40
2.2./ Nevesített atipikus aktusok	44
3./ A Közös kül- és biztonságpolitika (II. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt	45
3.1./ A KKBP intézményi jogi aktusairól általában	45
3.2./ Elvek és iránymutatások (Principles and general guidelines)	48
3.3./ Közös stratégia (Common strategy)	49
3.4./ Együttes fellépés (Joint action)	51
3.5./ Közös álláspont (Common position)	54
3.6./ Határozat (Decision)	58
3.7./ Ajánlás, vélemény	60
3.8./ Jogalkotási-döntéshozatali eljárás	61
3.9./ Megállapodások	63
3.10./ Alkotmányos Szerződés módosítási kísérlete	66

4./ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt	66
4.1./ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról és intézményi aktusairól általában	66
4.2./ Nevesített aktusok	68
4.2.1./ Közös álláspont (Common position)	70
4.2.2./ Kerethatározat (Framework decision)	71
4.2.2.1./ Alapvető jellemzők	71
4.2.2.2./ Összevetés a közösségi irányelvvel	73
4.2.3./ Határozat (Decision)	83
4.2.4./ Egyezmény (Convention)	84
4.2.5./ Együttes fellépés (Joint action)	86
4.3./ Nem nevesített aktusok	86
4.3.1./ Akcióterv	86
4.3.2./ Európai Tanács aktusai	87
4.4./ Az intézményi aktusok jogalkotási eljárása	87
5./ Nevesített tipikus intézményi aktusok az Alkotmányos Szerződés szerint	88
6./ Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés után	90
6.1./ Jogalkotási aktusok	92
6.2. Nem jogalkotási aktusok	95
6.2.1./ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok	95
6.2.2./ Végrehajtási aktusok	103
6.2.3./ Felhatalmazáson alapuló aktusok – végrehajtási aktusok elhatárolása	108
6.2.4./ Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok	112
6.3./ Kritikai megjegyzések	112
6.4./ A nevesített tipikus aktusok formái	116
6.4.1./ A nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák	117
6.4.1.1./ Közvetlen hatály – közvetett hatály	119
6.4.1.2./ Közvetlen alkalmazhatóság – közvetett alkalmazhatóság	124
6.4.1.3./ Az uniós jog elsőbbsége	127
6.4.1.4./ Az elsőbbség és a közvetlen hatály viszonya	132
6.4.2. A rendelet (regulation, regolamento, Verordnung)	135
6.4.3. A határozat (decision, decisione)	142
6.4.4. Az irányelv (directive, direttiva, Richtlinien)	147
6.4.4.1./ Az irányelvek átültetése	152
6.4.4.2. Az irányelvek közvetlen hatálya	156
6.5./ Az ajánlás (recommandation, raccomandazione) és a vélemény (opinion, parere)	175
6.6./ A jogalkotás eljárási és technikai aspektusai	179
6.6.1./ Döntéshozatali eljárások	179
6.6.2./ Típus és forma megválasztása	185
6.6.3./ Jelölés	189
6.6.4./ Indokolás	190
6.6.5./ Aláírás	196

6.6.6./	Közzététel, hatálybalépés	197
6.6.6.1./	Közzététel	197
6.6.6.2./	Hatálybalépés	200
6.6.7./	Nyelvi rezsim	201
6.6.8./	Végrehajtás	202
6.6.9./	Dokumentumokhoz való hozzáférés	203
7./	Nevesített atipikus aktusok	205
8./	Nem nevesített aktusok	206
9./	„Soft law”	210
10./	Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után	211
10.1./	A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben	211
10.1.1./	Strukturális hely	211
10.1.2./	Döntéshozatal - jogalkotás	212
10.1.2.1./	Javaslatétel – kezdeményezés	212
10.1.2.2./	Rendes jogalkotási eljárás	212
10.1.2.3./	Különleges jogalkotási eljárás	213
10.1.2.4./	Nemzeti parlamentek szerepe	215
10.1.3./	Egyszerűsített szerződésmódosítás, nemzetközi egyezmények	215
10.1.4./	Bírósági kontroll	216
10.2./	Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben	217
10.2.1./	Nevesített tipikus aktusok	217
10.2.1.1./	Jogalkotási aktusok	217
10.2.1.2./	Nem jogalkotási aktusok	224
10.2.2./	Nevesített atipikus aktusok	225
10.3./	Összegzés	225
11./	A KKBP jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után	228
11.1./	Az intézményi jogi aktusok típusa, formái	228
11.1.1./	Az intézményi jogi aktusok egyik típusa: a jogilag kötelező aktusok, azaz a nem jogalkotási aktusok	229
11.1.2./	A nem jogalkotási aktusok formái	230
11.1.3./	Az intézményi jogi aktusok másik típusa: a jogilag nem kötelező aktusok	231
11.1.4./	Látszólagos jogi aktus	231
11.2./	Általános iránymutatás (general guideline)	232
11.3./	Határozat (Decision)	233
11.3.1./	Európai Tanács határozatai	234
11.3.2./	Tanács határozatai	236
11.3.3./	Politikai és Biztonsági Bizottság határozata	249
11.4./	Ajánlás	250
11.5./	Vélemény	251
11.6./	Megállapodás	251
11.7./	Bírói kontroll	252
11.8./	Döntéshozatali eljárás	253
11.8.1./	Intézményi aktus kezdeményezése	253
11.8.2./	A döntéshozatali eljárás általános szabálya: EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk	254

11.8.2.1./	Egyhangú döntéshozatal	254
11.8.2.2./	Minősített többségi döntéshozatal	255
11.8.2.3./	Általános és speciális átvezető eljárás (passarelle clause)	255
11.8.3./	Speciális döntéshozatali eljárások	256
11.8.3.1./	Egyszerű szótöbbséggel történő döntéshozatal	256
11.8.3.2./	Konzultációs döntéshozatali eljárás	256
11.8.3.3./	Közös biztonság- és védelempolitika minősített többséges határozatai	257
IV./	<i>Jogforrási hierarchia</i>	259
1./	A hierarchia koncepciója és az európai integráció	260
2./	Hierarchia a szabályozási kompetenciák között	261
3./	Hierarchia az Európai Unió pillérei között	263
4./	Hierarchia az intézmények hatásköre között	266
5./	Hierarchia a döntéshozatali eljárások között	269
6./	Hierarchia az Unió intézményi jogi aktusai között	270
6.1./	Az intézményi jogi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés előtt	270
6.2./	Érvek a jogforrási hierarchia bevezetése mellett	276
6.3./	Ellenérvek a jogforrási hierarchiával szemben	278
6.4./	Intézményi javaslatok a jogforrási hierarchia bevezetésére	279
6.5./	Az intézményi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés óta	293
V./	<i>Összegzés</i>	298
	Irodalomjegyzék	306
	Hivatkozott jogszabályok jegyzéke	313
	Hivatkozott jogesetek jegyzéke	322

Ábrák jegyzéke

1. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok típus-centrikus osztályozása	91
2. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok forma-centrikus osztályozása	92
3. számú ábra: Döntéshozatali eljárások	181

Táblázatok jegyzéke

1. sz. táblázat: Felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása	300
2. sz. táblázat: Rendelet, határozat, irányelv összevetése	301

Rövidítések jegyzéke

AG	főtanácsnok (Advocate General, Avocat Général)
Amszterdami Szerződés	Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsoló okmányok módosításáról (Amszterdam 1997/1999)
Bíróság vagy Európai Bíróság	az Európai Unió Bíróságán belül a legmagasabb szintű ítélkező szervezet
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGK-Szerződés, Római Szerződés	Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (Róma 1957., 1993. november 1-től EK-Szerződés, 2009. december 1-től EUM-Szerződés)
EK	Európai Közösség
EKB	Európai Központi Bank
EK-Szerződés, Római Szerződés	Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (1993. november 1-ig EGK-Szerződés, 2009. december 1-től EUM-Szerződés)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ESZAK-Szerződés, Párizsi Szerződés	Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (Párizs 1951)
EU	Európai Unió
EUM-Szerződés	Szerződés az Európai Unió működéséről (1993. november 1-ig EGK-Szerződés, 2009. december 1-ig EK-Szerződés)
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
EURATOM Szerződés	Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról (Róma 1957.)
Europol	Európai Rendőrségi Hivatal
EU-Szerződés	Európai Unióról szóló Szerződés
GATT	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény
HL	az Európai Unió Hivatalos Lapja
KBER	Központi Bankok Európai Rendszere
KKBP	közös kül- és biztonságpolitika
Lisszaboni Szerződés	Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá
Maastrichti Szerződés	Szerződés az Európai Unióról (Maastricht 1992.)

Nizzai Szerződés	Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsoló okmányok módosításáról (Nizza 2001.)
Per AG	főtanácsnok (bíróági határozathoz) fűzött indítványa
v	„versus” (jogesetek jelölésénél a felek nevét elválasztó rövidítés)
WTO	Kereskedelmi Világszervezet

„Nel mezzo del camin di nostra vita
 mi ritrovai per una selva oscura
 ch  la diritta via era smarrita.
 Ah! quanto a dir quel era   cosa dura
 esta selva selvaggia e aspra e forte
 che nel pensier rinova la paura!
 Tant'  amara che poco   pi  morte
 ma per trattar del ben ch'  vi trovai,
 dir  de l'altre cose ch'  v'ho scorte.”¹

I./ Bevezetés

Gombos Katalin a Pokol kapujának feliratát („Ki itt belépsz, hagyj fel minden reménnyel!”²) ajánlja az uniós jogforrási rend témájával ismerkedők figyelmébe.³

Michael Dougan egyenesen mazohist nak titulálja azokat, akik rendet kívánnak vágni az Európai Bíróságnak az irányelvek jogi hatásaival foglalkozó zavaros, széttöredezett esetjogában.⁴

A Lisszaboni Szerz d s⁵ több évtizedes folyamatot zárt le az Európai Unió jogforrási rendszerének megújítását illetően. Az alapító szerződések hatályba lépését k vet en⁶ az Európai Unió (korábban EGK, ESZAK, EURATOM, majd Európai Közösség) jogforrási rendszere hosszú évtizedeken keresztül lényegét tekintve nem változott. B r a reform erőteljesebb gondolata az 1980-as évek közepén felmerült, érdemibb változást az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerz d s⁷ hozott a II.  s III. pilléres specifikus jogi aktusok bevezetésével. A rendszeren nem változtatott az Amszterdami,⁸ majd a Nizzai Szerz d s⁹ sem. Rendszerszintű változást az Alkotmányos Szerz d s¹⁰ irányzott elő, az azonban az

¹ „Az emberélet útjának felén / egy nagy sötétlő erdőbe jutottam, / mivel az igazi  tat nem lel m. /  , sz rny  elbeszélni mi van ottan, / s milyen   s r , k sza, vad vadon: / már r gondolva reszkettek legottan. / A halál sem sokkal rosszabb, tudom. / De hogy megértsd a J t, mit ott találtam, / hallanod kell, mit láttam az uton.” Dante Alighieri: Isteni színjáték. Pokol, Első  nek, A s t t erdőben (Babits Mihály fordítása)

² Dante Alighieri: Isteni színjáték. Európa Könyvkiadó, 1982, 16. o.

³ Gombos Katalin: Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon ut n. Complex Kiadó, Budapest 2011, 55. o.

⁴ Michael Dougan: When Worlds Collide! Competing visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. Common Market Law Review 44, 2007., 963. o.

⁵ Lisszaboni Szerz d s az Európai Unióról szóló szerz d s  s az Európai Közösséget létrehozó szerz d s módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13- n  rtak al , HL C 306, 2009.12.17.

⁶ Európai Szén-  s Acélközösséget alapító Szerződés 1952.07.25., Európai Gazdasági Közösséget alapító Szerződés  s Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés 1958.01.01.

⁷ Szerződés az Európai Unióról HL C 191., 1992.7.29., 1. o.

⁸ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 340., 1997.11.10., 1. o.

⁹ Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 80., 2001.3.10., 1. o.

¹⁰ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, HL C 310, 2004.12.16.; Gordos Árpád –  dor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Tanulmányok – dokumentumok. HVG-ORAC, Budapest 2004, 367-422. o.

ismert okok miatt nem lépett hatályba. Ennek főbb elemeit bizonyos módosításokkal átvette és átmentette a Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés.

A Lisszaboni Szerződés módosította az Európai Unióról szóló Szerződést (továbbiakban EU-Szerződés) és az Európai Közösséget létrehozó Szerződést. „Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés” (továbbiakban EK-Szerződés) új elnevezése „Szerződés az Európai Unió működéséről” (továbbiakban EUM-Szerződés), míg a „Közösség, Közösségek, Európai Közösség” elnevezések „Unió, Európai Unió” elnevezésre változtak.¹¹

Jelen értekezés keretes szerkezetbe foglalva bemutatja az Európai Unió intézményi aktusainak rendszerét. A Bevezetést és az Összegzést leszámítva az értekezés három részre tagolódik.

Az első rész az intézményi jogi aktusoknak az uniós jogforrási rendszerben elfoglalt helyével foglalkozik. Felosztható egy általános részre (az uniós jogforrások tipológiája) és egy különös részre (az intézményi jogi aktusokon kívüli egyéb jogforrások).

A középső rész az intézményi aktusokat elemzi. Bemutatja pillérenként az intézményi jogi aktusok „Lisszabon előtti” rendjét, az Alkotmányos Szerződés reform elképzeléseit és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően érvényesülő rendszert. Mivel a Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott az intézményi aktusok terén, az értekezés részletesen kitér a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a közös kül- és biztonságpolitika „Lisszabon utáni” intézményi aktusaira.

A harmadik rész a jogforrási hierarchia koncepciójának a közösségi és uniós jogban való megjelenésével, fejlődésével, a formális bevezetésére irányuló javaslatokkal, az Európai Unió jogforrásainak, elsősorban intézményi aktusainak jogforrási hierarchiájával foglalkozik.

Jelen értekezés arra is keresi a választ, hogy a Lisszaboni Szerződéssel sikerült-e elérni a célul kitűzött érthetőséget, átláthatóságot, egyszerűsítést a jogforrások és jogi aktusok terén.

Az értekezés a témát jogtörténeti igénnyel törekszik feldolgozni, a három Közösség alapításától napjainkig, ugyanakkor a téma tárgyalása inkább tematikus, mint kronologikus.

Az értekezés a téma feldolgozásában ötvözi a leíró és összehasonlító módszert.

¹¹ Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. és 2. pont

II./ Az intézményi aktusok helye az Európai Unió jogforrási rendszerében

1./ A jogforrások tipológiája

Az Európai Unió, mint sajátos nemzetközi szervezet, sui generis, szupranacionális jogrendszerrel és sui generis jogforrási rendszerrel rendelkezik.

Az uniós jog forrásai és jogi aktusai az elemzés különböző szempontjai alapján sokféleképpen tárgyalhatóak és rendszerezhetőek.

1.1./ Az EU jogforrási rendszere tagolható aszerint, hogy az *Unió melyik pillérében* folytatott együttműködésre vonatkoznak:

- a közösségi jog forrásai,
- a Közös kül- és biztonságpolitika jogának forrásai,
- a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogának forrásai.¹²

A Lisszaboni Szerződés előtt a közösségi jognak az I. pillérben kialakult egy zártabb, strukturáltabb, szupranacionális formája, mely valódi jogrendszerként működött. A II. és III. pillér a klasszikus nemzetközi jogra jellemző államközi/kormányközi együttműködés formáját öltötte, a szabályozás inkább a tagállamok megállapodásainak egy sajátos csoportját jelentette, amelyekben a tagállamok egyhangúlag döntöttek. A szabályok többsége nem volt közvetlenül alkalmazható a tagállamok nemzeti jogában. A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi pilléres rendszert,¹³ az Unió egészére kiterjesztette a korábbi közösségi jogi szabályozási modellt. Az uniós jogon belül speciális szabályozási területként megmaradt a közös kül- és biztonságpolitika. A 2009. december 1. előtt elfogadott jogi aktusok azonban továbbra is hatályban maradnak és megtartják korábbi elnevezéseiket.¹⁴

¹² Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV, Budapest 2001, 145. o.

¹³ Létezik olyan álláspont is, hogy a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. Európai Jog 2010/4. szám, 11-13. o.

¹⁴ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2010, 33-34. o, az EU- és EUM-Szerződéshez csatolt 36. számú Lisszaboni Jegyzőkönyv 9. cikk.

1.2./ Egy másik csoportosítás megkülönböztető ismérve az, hogy az egyes aktusok milyen fokú normapotenciával rendelkeznek. Mi érvényesülésük és jogi kikényszeríthetőségük tényleges határa.

- a./ Egyrészt vannak azok a jogi aktusok, amelyek teljes értékű normák, jogilag kötelező erővel rendelkező jogszabályok, *lex perfecta*-k, az Unió jogalkotásra hivatott szervei alkották általános tényállásokhoz, általános hatályú rendelkezést tartalmaznak, közvetlen érvénysülésre tarthatnak igényt, bíróság előtt kikényszeríthetőek, avagy ha nem is teljes értékű normák, de az alapító szerződések szerint szabályozott jogi aktusok (*Formalakt*)
- b./ Másrészt léteznek az „egyéb jogcselekmények” (*sonstige Rechtshandlungen*), melyek szorosan véve nem normatív tartalmúak, de szintén forrásai, részei az EU jogi instrumentáriumának.¹⁵

1.3./ A jog rétegződésének elmélete¹⁶ alapján az *uniós jog három rétege* különböztethető meg.¹⁷

- a./ Az Európai Unió alapjait a tagállamok által alkotott nemzetközi szerződések (alapító szerződések, azokat módosító és kiegészítő szerződések) képezik. Ezekben a tagállamok közvetlen jogalkotóként megalkották a nemzetközi szervezet legalapvetőbb szervezeti, eljárási, hatásköri és érdemi együttműködési szabályait. Ezek a szabályok adják az Unió működésének alapját és kereteit, egyben a legmagasabb szintű szabályokat alkotják (*eredeti vagy elsődleges szabályok*). A szerződésekben mutatkoznak meg vagy vezethetőek le azok az általános jogelvek, amelyek áthatják az uniós jogalkotást és jogalkalmazást.
- b./ Az uniós jog második rétegét az uniós intézmények által alkotott szabályok (intézményi jogi aktusok) alkotják. Ezen a területen közvetlenül nem a tagállamok, hanem az alapító szerződésekkel létrehozott intézmények a jogalkotók. Az alapító szerződésekben foglalt felhatalmazás alapján az intézmények által alkotott szabályok több formában jelennek meg (*származtatott vagy másodlagos uniós jogszabályok*). Ide sorolhatóak a Közösségek, később az Unió által más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi egyezmények is.

¹⁵ Mádl Ferenc: Az Európai Gazdasági Közösség joga a vállalatok, beruházások, a tőkepiac, a gazdasági verseny és az állam gazdasági szerepének integrációs szabályozásában. Akadémiai Kiadó, Budapest 1974, 93. o.

¹⁶ Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest 2001.

¹⁷ Blutman: i.m. 43-44. o.

c./ Az uniós jog harmadik rétegét az Európai Unió Bírósága által kialakított és sokszor jogszabályokká szilárduló állandó gyakorlat (*esetjog*) képezi. Az uniós bíróságok sok esetben tartalmilag jogalkotást is végeznek.¹⁸

1.4./ A jogirodalomban legáltalánosabban elterjedt az *alanyi jogforrások alapján*, tehát a norma és a jogi aktus alkotója alapján történő csoportosítás. Általában a jogforrásokat három csoportba szokás osztani, mely csoportok belső összetétele, azaz egyes jogforrás típusok besorolása szerzőnként eltérhet.

a./ Az *elsődleges (primer, konszenzusos) jogforrások* alkotói a tagállamok. Ide sorolhatóak:

- az alapító szerződések, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok,
- az alapító szerződések módosításai, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok,
- a csatlakozási szerződések,
- a tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések,
- a többségi álláspont szerint az általános jogelvek,¹⁹
- bizonyos nézetek szerint az Európai Bíróság gyakorlatában kialakított doktrínák.²⁰

Az alapító szerződések és azok módosításait szokás az Unió „alkotmányjogának” nevezni.²¹

b./ A *másodlagos (szekunder, kodifikációs, származékos) jogforrások* körébe egyrészt az Unió intézményei által az alapító szerződésekben biztosított jogalkotási hatáskör keretében alkotott jogszabályok, jogi aktusok tartoznak. A másodlagos jogforrások másik nagy körét adják a Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések, melyeknek az Unió részese, valamint a vegyes nemzetközi szerződések, ahol szerződő félként nemcsak a Közösség/Unió, hanem a tagállamok is szerepelnek. E szerződések, mint az uniós jogrend részei, kötelezőek az intézményekre, így az

¹⁸ Blutman: i.m. 43-44. o., Gombos Katalin: Bírói jogvédelem az Európai Unióban. Complex Kiadó, Budapest 2009, 41. o., Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2003, 265-267. o

¹⁹ Blutman: i.m. 44. o., Gombos: i.m. 37. o.

²⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialógus Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003, 207. o.

²¹ Gombos 2009: i.m. 37. o., Várnay - Papp 2001: i.m. 147. o.

EUM-Szerződés 216. cikk (2) bekezdéséből következően elsőbbséget élveznek az intézmények jogi aktusaival szemben.²²

c./ A harmadik csoportba sorolhatóak az egyéb jogforrások, melyek közös gyűjtőnév alatt „kiegészítő”, „speciális” vagy „nem nevesített” jogforrásoknak nevezhetők. Ezen források általában nincsenek nevesítve az alapító szerződésekben, de a gyakorlat és a jogirodalom is úgy kezeli őket, mint az uniós jog forrásait. Ezek mintegy szokásjogi úton váltak az EU jogi forrásaivá, nagy részüket az Európai Bíróság ítélkezési, jogértelmezési gyakorlata alakította ki. Ebbe a harmadik csoportba tartoznak:

- atipikus aktusok: a tagállamok képviselőinek határozatai, akik az elfogadás során nem mint a Tanács tagjai járnak el; Európai Tanács határozmányai (resolution); konkluziói (conclusions); közlemények (communications); felhívások (notices); memorandumok; iránymutatások; intézményközi megállapodások; nyilatkozatok; akció programok (action programmes); intézmények útmutatásai; ajánlásai; Tanács állásfoglalása vagy ülésének jegyzőkönyve.
- az Európai Unió Bíróságának esetjoga,
- a szokásjog.

Egyes szerzők ebbe a harmadik csoportba sorolják a Közösségek/Unió által harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi szerződéseket és az úgynevezett vegyes nemzetközi szerződéseket is.²³

1.5./ Gyakran tárgyalják az uniós jog forrásait *négy tételben*. Jeney Petra szerint a jogforrások az alábbi négy csoportba sorolhatóak:

- a tagállamok aktusai,
- Unió aktusai,
- uniós jog általános elvei,
- Unió nem tagállamokkal kötött nemzetközi egyezményei.²⁴

Mások az uniós jogforrásokat a következők szerint kategorizálják, mely tekinthető az Unió hivatalos álláspontjának is:

²² Blutman: i.m. 211. o.

²³ Gombos 2009: i.m. 41. o.

²⁴ Jeney Petra: X. Fejezet: A közösségi jogrend. 4. A közösségi jog forrásai. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest 2007., 810. o.

- alapító szerződések, mint az Unió elsődleges joga,
- intézmények jogai aktusai, mint az Unió másodlagos joga,
- általános jogelvek,
- nemzetközi szerződések²⁵

1.6./ A jogirodalom és a gyakorlat alapján az Európai Unió jogforrásainak és jogi aktusainak *5 fő kategóriája* különböztethető meg. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatóak, belsőleg is strukturálódnak. Ezen rendszerezést több szempont is indokolja.

- Napjainkra az Unió jogforrási rendszere annyira bonyolulttá és összetetté vált, hogy túllépte a hagyományos elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások szerinti kereteket.
- Az egyes kategóriák belső differenciálódása is nehezíti a hagyományos fogalmak szerinti besorolást. Nem egyértelmű, hogy az általános jogelvek, illetve az Európai Unió Bíróságának ítéletei az elsődleges vagy másodlagos jogforrások közé helyezhetőek. Az uniós jog részét képező nemzetközi szerződéseknek is több változata alakult ki napjainkra, ezek egy része az elsődleges jogforrások, másik része a származékos jogforrások közé tartozik. Ráadásul jogforrási szempontból maguk az alapító szerződések is nemzetközi szerződések.
- Ma már az uniós jogban is beszélhetünk többszintes jogforrási hierarchiáról.
- Ez a rendszerezés egy kivétellel (intézményi aktusok) párhuzamba állítható a Nemzetközi Bíróság Statutumának 38. cikkében szereplő felsorolással,²⁶ mely összevetés utal az Európai Unió és az uniós jog nemzetközi jogi eredetére.

Az 5 fő kategória:

- a./ nemzetközi szerződések,
- b./ Európai Unió Bíróságának ítéletei,
- c./ általános jogelvek,
- d./ intézményi aktusok,
- e./ nemzetközi szokásjog.

²⁵ P.S.R.F. Mathijsen: A Guide to European Union Law as amended by Treaty of Lisbon. Tenth Edition. SWEET & MAXWELL 2010, 52-53. o.; Klaus-Dieter Borchardt: The ABC of European Union Law. Publication Office of the European Union 2010., 80-87. o.; Roberta Pannizza: Sources and Scope of European Union Law, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pfd (utolsó letöltés 2010.12.21.)

²⁶ Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest 1999, 38. o.

1.7./ Az Unió jogforrásainak tárgyalásánál indokolt az *uniós (korábban közösségi) vívmányok* (francia kifejezéssel „*acquis*”) fogalmának tisztázása. A közösségi, majd az uniós jog évtizedes fejlődéseként a gyakorlatban elért integrációs eredmények tekinthetők uniós vívmányoknak. Az uniós vívmányok nem csupán az uniós jogszabályokat és az uniós jogrendszert jelentik. Az uniós jogszabályokat, tételes jogi rendelkezéseket körbeveszik az elveknek, nem kötelező ajánlásoknak, nyilatkozatoknak, állásfoglalásoknak, uniós bírósági vagy egyéb jogalkalmazói döntéseknek, technikai szabályoknak és intézményközi megállapodásoknak olyan burka, melyek nem tartoznak a hagyományos pozitív joghoz, de amelyek a jogszabályok gyakorlati alkalmazásának feltételeit nagyban befolyásolják. Lehet valamilyen joghatásuk, de e joghatás tartalma vagy jellege erősen kérdéses. A tételes jogi rendelkezések mellett ezek is részét alkotják az uniós vívmányoknak. Az uniós vívmány kifejezés tételes jogi fogalomként is megjelenik az EU-Szerződés 20. cikk (4) bekezdésében.²⁷

2./ Nemzetközi szerződések

Az uniós jog alapjaiban nemzetközi jogi eredetű, államok által megkötött nemzetközi szerződések képezik a fundamentumát. Az EU jog részét képező nemzetközi szerződéseknek hat csoportja különböztethető meg.

2.1./ Alapító szerződések

Az alapító szerződések az Európai Unió jogforrási hierarchiájának csúcsán helyezkednek el. Az alapító szerződésekben a tagállamok közvetlen jogalkotóként megalkották a nemzetközi szervezet legalapvetőbb szervezeti, eljárási, hatásköri és érdemi együttműködési szabályait. Az alapító szerződések adják az Unió működésének alapjait és kereteit. Keretszerződések, rendelkezéseik gyakran általánosak és célkitűzéseket tartalmaznak. Az alapító szerződések rendszere az uniós jogrend alapkövét jelenti, az uniós jog alkotmányos kereteit adja. Alkotmányos jellegüket erősíti, hogy az Európai Bíróság rendelkezéseiket csupán értelmezheti, azonban azok érvényességét nem vizsgálhatja.²⁸

²⁷ Blutman: i.m. 52. o.,

²⁸ Blutman: i.m. 38-39. o.; Mathijsen 2010.: i.m. 42. o., Roberto Adam - Antonio Tizzano: Lineamenti di diritto dell' Unione Europea. Seconda edizione, G. Giappichelli editore, Torino 2010, 112-112. o.

Az alapító szerződések „self-executing” (önvégrehajtó, közvetlenül alkalmazandó) szerződések, tehát ratifikálásukat követően automatikusan a tagállamok jogának részévé válnak. A „non-self-executing” szerződésekkel szemben (melyek nemzetközi kötelezettséget írnak elő, de belső végrehajtási szabályokat kívánnak meg mielőtt a belső jogban alkalmazhatóvá válnak), a „self-executing” szerződések közvetlenül alkalmazandóak a nemzeti bíróságok által, mint az állam joga.²⁹

Az alapító szerződések a következő sajátosságokban különböznek a hagyományos nemzetközi szerződésektől:³⁰

- A nemzeti hatóságoktól független, jogalkotási, közigazgatási és igazságszolgáltatási szuverén jogokkal felruházott kvázi kormányzati testületeket hoztak létre, melyek a tagállamokról kerültek átruházásra.
- Az alapító szerződések alapelvi jellegű szabályokat fektetnek le, amelyeket vagy maguk az alapító szerződések munkálnak ki vagy az alapító szerződések által létrehozott intézmények részleteznek vagy hajtanak végre.
- Az alapító szerződések és az intézmények aktusai olyan szabályegyhíttst alkotnak, melyek a nemzeti hatóságok közbejötté nélkül kötelezettséget rónak vagy jogokat teremtenek a tagállamokra, természetes és jogi személyekre az Unión belül.
- Az alapító szerződések rendelkezéseinek eltérő értelmezése, melyre vonatkozóan az Európai Bíróság gyakorlata kiterjedt. A rendelkezések értelmezése során a Bíróság több alkalommal feláldozta a normák szövegét elvek vagy értékek megóvásának szükségessége vagy megerősítése érdekében.
- A tagállamok nem szabadok az alapító szerződések módosításának eljárását illetően. Az alapító szerződések kizárólag az általuk meghatározott, vonatkozó cikkben (jelenleg EU-Szerződés 48. cikk) szabályozott eljárás szerint módosíthatók. Az Európai Bíróság az alapító szerződések szemponjából nem fogadja el érvényesnek a tagállamok által a nemzetközi jog általános metódusa szerinti módosítását az alapító szerződéseknek.
- Az alapító szerződéseknek nincs hivatalos egységes szerkezetű szövege, így jogforrási szempontból az alapító szerződéseket módosító szerződések hatályban lévő, önálló alapító szerződéseknek tekinthetők.

²⁹ D. Lasok - J.W.Bridge: Law and Institutions of the European Communities, 5. edition, Butterworth, London 1991., 113. o.

³⁰ Mathijsen 2010.: i.m. 42. o.; Adam – Tizzano 2010: i.m. 113-114. o.

Az alapító szerződések a következő szerződéseket foglalják magukban, a szerződés kifejezés magában foglalja az ezen szerződésekhez fűzött jegyzőkönyveket és mellékleteket is:

- Európai Unióról szóló Szerződés (EU-Szerződés),
- Szerződés az Európai Unió működéséről, (EUM-Szerződés, volt EGK-Szerződés, majd EK-Szerződés),
- Egyezmény az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésnek a szerződés negyedik részében meghatározott társulás különleges rendszerének a Holland Antillákra való alkalmazásának céljából történő módosításáról. (1962. november 13., 1964. október 1.)
- Egyesülési szerződés: Szerződés az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról; Jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltásairól és mentességeiről (1965. április 8., 1967. július 1., legnagyobb részt hatályon kívül az Amszterdami Szerződés 9. cikke alapján),
- Költségvetési szerződések: Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970. április 20. Luxemburg, 1971. január 1.); Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975. július 22. Brüsszel, 1977. június 1.),
- Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány (1976. szeptember 20., 1978. július 1.),
- Szerződés az Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződések Grönland vonatkozásában történő módosításáról (1984. március 13., 1985. február 1.),
- Egységes Európai Okmány (1986. február 18., 1987. január 1.)³¹,
- Szerződés az Európai Unióról (Maastricht 1992.),
- A Kormányzótanácsnak az Európai Beruházási Alap létrehozására való felhatalmazása céljából az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról szóló okmány (1993. március 25., 1994. május 1.),
- Amszterdami Szerződés 1997.,
- Nizzai Szerződés 2001.,

³¹ HL L 169., 1987. 6. 29., 1. o.

- Lisszaboni Szerződés 2007.,
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája,
- az új tagállamok csatlakozási szerződésai,
- az alapító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek, melyek egyedi kérdésekről rendelkező, a szerződések részét képező megállapodások.³²

Az alapító szerződésekhez csatolt *jegyzőkönyvek* rendelkezéseinek ugyanolyan joghatásuk van, mint a szerződések rendelkezéseinek.³³ Az alapító szerződésekhez csatolt *nyilatkozatok* joghatása már nem egyértelmű. Elsősorban az alapító szerződések rendelkezéseinél kapnak szerepet, tárgyukat tekintve kevésbé jogszabályi szövegek, inkább politikai jellegű szándéknyilatkozatok, álláspontok.

Az integráció története és fejlődése során az alapító szerződések többször változtak, megváltozott többször az elnevezésük is, több módosításon és átszámozáson estek át. Kezdetben a három közösség alapjait 3 okmány képezte:

- Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (ESZAK-Szerződés vagy Párizsi Szerződés)³⁴,
- Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (EGK-Szerződés vagy Római Szerződés)³⁵,
- Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról (EURATOM Szerződés)³⁶.

A három alapító szerződés első átfogó módosítása az Egységes Európai Okmánnyal történt.

Az alapító szerződések újabb jelentősebb módosítására az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-én hatálybalépett Maastrichti Szerződéssel került sor. Ez részben módosította az alapszerződéseket, illetve egy negyedik nemzetközi szerződést is csatolt hozzájuk „Szerződés az Európai Unióról” (EU-Szerződés) elnevezéssel. A Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség elnevezését Európai Közösségre módosította és az EGK-Szerződés elnevezését „az Európai Közösséget létrehozó Szerződés”-re

³² Blutman: i.m. 39-40. o. Hasonló, de a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtti állapotra l. Várnay - Papp 2001: i.m. 145-147. o. Lisszabon utáni állapotra l. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV, Budapest 2010, 176-178. o. és Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC, Budapest 2008. 47-51. o.

³³ EU-Szerződés 51. Cikk

³⁴ 1951. április 18-án írták alá, 1952. július 25-én lépett hatályba

³⁵ 1957. március 25-én írták alá, 1958. január 1-én lépett hatályba

³⁶ 1957. március 25-én írták alá, 1958. január 1-én lépett hatályba

változtatta.³⁷ Ekkor tehát négy nemzetközi okmány adta a Közösségek és az Unió elsődleges jogának gerincét: EK-Szerződés, ESZAK-Szerződés, EURATOM Szerződés, EU-Szerződés.

Az immáron négy alapító szerződés revízió szintű módosítását hozta az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés.

A 2001. február 26-án aláírt és 2003. február 1-én hatályba lépett Nizzai Szerződés jelentette az alapító szerződések következő módosítását. A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság közös nyilatkozatban fogadta el 2000. december 7-én a nizzai csúcstalálkozón Az Európai Unió Alapjogi Chartáját.

Időközben 2002-ben az ESZAK-Szerződés hatályát veszítette, mivel azt 50 évre kötötték.

Az uniós alapító szerződés rendszer egyszerűsítését célozta az Európai Unió Alkotmányának kidolgozása és elfogadása. A tagállamok képviselői Rómában 2004. október 29-én írták alá a „Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról” elnevezést viselő Alkotmányos Szerződést, mely módosításokkal egy okmányban magába integrálta az EU-Szerződést és az EK-Szerződést, valamint II. részét képezte az Unió Alapjogi Chartája.³⁸

Az Alkotmányos Szerződést Magyarországon az Országgyűlés a 133/2004. (XII.23.) OGY határozatával erősítette meg, azonban 2005 közepén Franciaországban és Hollandiában népszavazás utasította el a ratifikációt, így az Alkotmányos Szerződés nem lépett hatályba.

A 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés eredményeként aktuálisan három nemzetközi okmány hatályos szövege képezi az EU jog alapját:

- Európai Unióról szóló Szerződés,
- Európai Unió működéséről szóló Szerződés,
- Európai Unió Alapjogi Chartája.

Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés között formálisan nincs jogforrási hierarchia, viszonyukat tekintve két azonos szintű, azonos jogi kötőerővel bíró nemzetközi szerződésről van szó, melyek az uniós jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.³⁹

Egy nappal a Lisszaboni Szerződés aláírása előtt a Bizottság és az Európai Parlament elnöke, valamint a Tanács és az Európai Tanács soros elnökségét ellátó Portugália

³⁷ Szerződés az Európai Unióról G cikk A.1. pont

³⁸ Gordos Árpád – Ódor Bálint: i.m. 367-422. o.

³⁹ EU-Szerződés 1. cikk harmadik albekezdés

miniszterelnöke 2007. december 12-én Strasbourgban aláírta a kiigazított Alapjogi Chartát és a Chartához fűzött magyarázatokat, melynek szövegét a Hivatalos Lap 2007. december 14-i számában⁴⁰ kihirdették. Így a Charta formálisan továbbra is három intézmény nyilatkozata, a szöveg kihirdetésével azonban az alapító szerződésekhez hasonló jogi kötőerővel bír. A kihirdetés mellett ezt kifejezésre juttatja az EU-Szerződés 6. cikk (1) bekezdés, mely szerint az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2007. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.⁴¹

A Lisszaboni Szerződés az EURATOM Szerződést alig érintette. Az Európai Atomenergia Közösség korábban az Európai Unió I., közösségi pillérébe tartozott, a Lisszaboni Szerződéssel ez megváltozott. Az EU-Szerződés 1. cikke értelmében az Unió az Európai Közösség helyébe lépett és annak jogutódjává vált. Az Európai Közösség és az EURATOM korábban is különálló nemzetközi szervezetek voltak. Az EK-Szerződés, az EURATOM Szerződés egymástól független jogforrások voltak, amelyek a jogforrási piramis csúcsán álltak az adott Közösségben. Az EURATOM joga azonban már nem tartozik az Európai Unió jogához. Ugyanakkor szervezetét tekintve az EURATOM kapcsolódik az Unióhoz, mivel az uniós intézmények egyben az EURATOM szerveiként is működnek az EURATOM Szerződésben meghatározott hatáskörökkel és eljárás szerint.⁴²

2.2./ Tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések

A tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések két csoportja: a *szubszidiárius egyezmények* és a *tagállamok egymás közötti egyéb egyezményei*.⁴³

2.2.1. Szubszidiárius egyezmények

Ezen nemzetközi szerződéseket a tagállamok egymás között, az alapító szerződések valamely cikkének felhatalmazása alapján kötötték meg.

Az EK-Szerződés hatályát vesztett 293. (korábban 220.) cikke a tagállamok egymás közötti tárgyalásait irányozta elő abból a célból, hogy állampolgáraik jogainak érvényesítését megkönnyítsék a kettős adóztatás, bírósági határozatok kölcsönös

⁴⁰ HL C 303., 2007.12.14.

⁴¹ Horváth-Ódor: i.m. 105. o.; Gombos 2011. 84-85. o.;

⁴² Blutman: i.m. 34-35. o.; Várnay - Papp 2010: i.m. 178. o.

⁴³ Jeney, In: Európai közjog és politika. 840-842. o.

elismerése és végrehajtása, a gazdasági társaságok kölcsönös elismerése terén. Ezen rendelkezések alapján a tagállamok több nemzetközi egyezményt kötöttek meg egymással, például az 1968. évi Brüsszeli Egyezmény polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és bírósági határozatok végrehajtásáról.⁴⁴

A szubszidiárius egyezmények nemzetközi közjogi szerződések, azonban az uniós (korábban közösségi) jog részei. Az új tagállamoknak csatlakozni kellett hozzájuk és a kapcsolódó jegyzőkönyvek biztosították a Bíróság joghatóságát az egyezmények értelmezésével kapcsolatban. Egy szubszidiárius egyezmény és az alapító szerződés ütközése esetén az utóbbi élvez elsőbbséget. Ennek oka egyrészt az alapító szerződéseknek az uniós jogban betöltött alkotmányos jellege, másrészt a szubszidiárius egyezmények formálisan nem egészítik ki az alapító szerződéseket, nem az erre a célra szolgáló eljárások eredményeként születnek meg.⁴⁵

Az EU-Szerződés korábbi 34. cikke alapján a Rendőrségi és büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés területén (volt III. pillér) a tagállamok több nemzetközi szerződést kötöttek. Ezen nemzetközi szerződések szövegét a tagállamok képviselői a Tanácson belül fogadták el, azonban azokat az egyes tagállamoknak a saját alkotmányos előírásaik szerint meg kellett erősíteniük. Bár a szerződések szövegét egy uniós intézmény dolgozta ki, szerződő felekké a tagállamok váltak, tehát nemzetközi közjogi szerződésekről van szó. Tárgyukat tekintve e nemzetközi egyezmények az adott terület uniós szabályaihoz kapcsolódnak, az azokban foglalt célkitűzések végrehajtására szolgálnak. Ezen nemzetközi szerződések is az uniós jog részét képezik, az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezik ezen szerződések értelmezésére. Az EU-Szerződés szabályai, melynek alapján ezeket a megállapodásokat elfogadták, hatályukat veszítették, de az EU-Szerződéshez csatolt 36. Lisszaboni Jegyzőkönyv 9. cikke alapján továbbra is hatályban maradnak és vonatkozásukban az Európai Bíróság hatásköre 5 évig változatlan marad. Ilyen szerződés például az Egyezmény az informatikai vámügyi alkalmazásról (1995. július 26., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCIX. tv.), Egyezmény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről (2005. május 29., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCVI. tv.).⁴⁶

⁴⁴ HL C 27., 1998. 1. o. A Brüsszeli Egyezmény jelentőségét veszítette a Brüsszel I. Rendelet megalkotásával [Tanács 44/2001/EK Rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról]

⁴⁵ Jeney, In: Európai közjog és politika. 841. o.

⁴⁶ Blutman: i.m. 216-217. o.

2.2.2. *Tagállamok egymás közötti egyéb egyezményei*

Ide olyan egyezmények tartoznak, melyeket a tagállamok a hatáskörükben maradt valamely területen, az integráció előmozdítása, elsősorban az egységes belső piac kialakulása és működése érdekében kötöttek meg egymással.

Ilyen például az 1980. évi Római Egyezmény a szerződéses kötelmekre alkalmazandó jogról (Magyarországon kihirdette a 2006. évi XXVIII. tv.) vagy a Firenzei Európai Egyetemi Intézet létrehozásáról szóló 1972. évi Egyezmény.

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásával megbízott Európai Konvent keretén belül felállításra került egy IX. számú „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport. A munkacsoport nem javasolta a tagállamok közötti nemzetközi szerződések alkalmazását, sem az EU-Szerződés 34. cikk (2) szerinti, sem az EK-Szerződés 293. cikke (korábban 220. cikk) szerinti egyezményeket illetően. A 27 tagú Unióban kevésbé lenne hatékony és praktikus megoldás az uniós jog kiegészítése tagállamok egymás közötti nemzetközi szerződéseivel.⁴⁷ Ennek alapján mind az Alkotmányos Szerződés, illetve annak megoldását követő Lisszaboni Szerződés kiiktatta az alapító szerződések fent hivatkozott cikkeit, megszüntetve a jogalapot a tagállamok közötti nemzetközi szerződések megkötésére.

2.3./ *EU/EK által kötött nemzetközi szerződések, vegyes szerződések, tagállamoktól az Unióhoz került hatáskörben kötött nemzetközi szerződések*

Az Európai Unió az alapító szerződésekben foglalt célok megvalósítása érdekében nemzetközi szerződéseket köthet más államokkal, nemzetközi szervezetekkel. Az általános nemzetközi szerződéskötési jogosultságot, annak feltételeit és a szerződéskötési eljárást az EUM-Szerződés 218. (EK-Szerződés 300.) cikke tartalmazza. Továbbá bizonyos részterületeken az EUM-Szerződés külön rendelkezik nemzetközi szerződés megkötésének lehetőségéről.

Ide tartoznak továbbá az úgynevezett vegyes szerződések, melyeknél a szerződések szabályozási tárgya által meghatározott párhuzamos hatáskörök alapján a tagállamok és az Unió egyaránt szerződő félként jelenik meg a nemzetközi szerződésben. Ilyen volt például

⁴⁷ Rétházi György: Az Európai Unió jogforrási rendszere az alkotmányszerződés hatályba lépését követően. Európai Tükör 2005/1. szám, 22. o.

a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.⁴⁸

Hasonlóan ide sorolhatók azok a nemzetközi szerződések, amelyeknél az Unió nem szerződő fél, azonban a szerződés tárgyához kapcsolódó hatásköröket az Unió a tagállamoktól átvette (pl.: Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény, GATT 1947.).

Az EU/EK által kötött nemzetközi szerződések csoportosíthatóak a következő módon:⁴⁹

a./ társulási megállapodások:

- preferenciális megállapodások bizonyos tagállamok és nem tagállamok között (pl.: EU-ACP Partnerségi Egyezmény az EU és 70 afrikai, karibi és pacific térségi állam között),
- csatlakozást előkészítő vagy vámuniót alapító megállapodások,
- Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás (1992. Portó)⁵⁰

b./ együttműködési megállapodások,

c./ kereskedelmi megállapodások.

E csoportba tartozó nemzetközi szerződések az uniós jogrend részét képezik, azok rendelkezései kötelezőek az Unióra, az Unió intézményeire és szerveire, valamint a tagállamokra is, de nem kerülhetnek összeütközésbe az alapító szerződésekkel.

Nem egyértelmű azonban a jogirodalomban ezen nemzetközi szerződések besorolása az uniós jogforrási hierarchiába.

Egyik – véleményem szerint támogatható – álláspont szerint az EUM-Szerződés 216. cikk (2) bekezdéséből következően ezen nemzetközi szerződések a másodlagos jogforrások körébe tartoznak, ugyanakkor a másodlagos jogforrásokon belül elsőbbséget élveznek az intézmények jogi aktusaival szemben.⁵¹

Mások szerint ezen nemzetközi szerződések az elsődleges és másodlagos jogforrásokon kívül, a jogforrások egyéb speciális csoportjában helyezhetőek el.⁵²

⁴⁸ Magyarországon kihirdette az 1994. évi I. törvény

⁴⁹ Borchardt: i.m. 82-85. o.

⁵⁰ Magyarországon kihirdette a 2006. évi CXXXVI. törvény. A Megállapodás hiteles magyar nyelvű szövegét a Magyar Közlöny 2006/159. II. kötet tartalmazza.

⁵¹ Blutman: i.m. 211. o., C-61/94 Bizottság v Németország [1996] EBHT I- 3989; C-311/04 Algemene Scheeps Agentur Dordrecht [2006] EBHT I-0609, Várnay - Papp 2001: i.m. 173.o.. C-69/89 Nakajima v Tanács [1991] EBHT I-2096; C-183/73 Haegeman v Belgium [1974] EBHT 449.

⁵² Gombos 2009: i.m. 41. o.

2.4./ A tagállamok Unió közbejöttével kötött nemzetközi szerződései

Az EU-Szerződés ex 24. és 38. cikkei alapján a Közös kül- és biztonságpolitika (korábbi II. pillér), illetve a Rendőrségi és büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés (volt III. pillér) területén az Unió nemzetközi megállapodásokat köthetett harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel. Ezek megkötéséről a Tanács határozott. A tagállamok kiköthették, hogy a megállapodást a saját alkotmányos előírásainak megfelelően ratifikálniuk kell. Az ilyen tagállamokra csak akkor léphetett hatályba a nemzetközi megállapodás, ha a nemzeti jog szerinti megerősítés megtörtént.

Mivel 2009. december 1-ig csak az Európai Közösségeknek volt nemzetközi jogalanyiséga, az EU-Szerződés kifejezetten nem teremtett nemzetközi jogalanyiságot az Európai Unió számára, kérdésként merült fel ezen megállapodásoknak a jogi státusza. Az egyik – álláspontom szerint támogatható - értelmezés szerint e nemzetközi szerződéseket csak a tagállamok köthették, az Unió nem, a tagállamokat a szerződéskötés során a Tanács képviselte és a megállapodásokat a Tanács képviselője írta alá.⁵³ A másik értelmezés szerint maga az Unió volt a szerződő fél, ami implicit módon az Unió nemzetközi jogalanyiségének elismerését jelentette.⁵⁴

E megállapodások, mint nemzetközi szerződések, az uniós jog részét képezik, az Unió intézményeit kötik az EU-Szerződés 24. cikkét felváltó 37. cikk alapján. Ilyen nemzetközi szerződés példának okáért a 206/313/KKBP Megállapodás a Nemzetközi Büntető Bíróság és az Európai Unió közötti együttműködésről és segítségnyújtásról (2006. április 10.) vagy a 2003/516/EK, 2009/820/KKBP Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről (2003. június 25.).

2.5./ Utalással kötelezővé tett tagállami nemzetközi szerződések

Előfordulhat, hogy valamely nemzetközi szerződésnek az Unió nem részese, kivételesen és közvetve mégis az uniós jog részévé válhat oly módon, hogy egy uniós jogszabály visszautal rá és így az utaló jogszabály következtében kötelezettséget keletkeztet az Unióra. E nemzetközi szerződések korlátozott joghatással bírnak az uniós jogban, az utaló szabályt tartalmazó uniós norma kapcsán értelmezési, érvényességi

⁵³ Blutman: i.m. 218. o.; Jeney, In: Európai közjog és politika. 837. o.

⁵⁴ Törő Csaba: §§ 11-16., 18., 20., 22-27e. cikk. In: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1910. o.

mérceként használhatóak. A másodlagos uniós jogi aktusokkal helyezkednek el egy szinten. A *Hollandia v Parlament és Tanács (Biológiai találmányok)* ügyben⁵⁵ a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt alkalmazta az Európai Bíróság érvényességi mérceként a 98/44/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdés alapján az irányelv vizsgálatánál.⁵⁶

2.6./ Tagállamok többsége vagy összessége által kötött nemzetközi emberi jogi vagy uniós tevékenységhez kapcsolódó nemzetközi szerződések.

Főszabály szerint a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések nem képezik az uniós jog részét, csak bizonyos, az előzőekben ismertetett tagállamok által kötött nemzetközi szerződések. A tagállamok, illetve a tagállamok egy csoportja által kötött nemzetközi szerződések és az uniós jog kollíziója esetén a tagállamok feladata, hogy az általuk kötött nemzetközi szerződéseket összhangba hozzák az uniós joggal. Az új tagállamok által a csatlakozás előtt kötött nemzetközi szerződések és az uniós jog viszonyára, az esetleges ellentétek feloldásának módjára az EUM-Szerződés 351. (EK-Szerződés 307.) cikk vonatkozik. A csatlakozás után a tagállamoknak kell gondoskodni arról, hogy ne kössenek az uniós jogot sértő nemzetközi szerződést. Ilyen szerződésekre az uniós joggal szemben hivatkozni nem lehet, azok megkötése és alkalmazása az uniós jog megsértése lehet.⁵⁷

Egyes esetekben a tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények rendelkezései korlátozott szerepet kaphatnak az uniós jogrenden belül, annak ellenére, hogy a nemzetközi szerződés nem része az uniós jognak. Ha a tagállamok legnagyobb része, vagy az összes tagállam részese egy nemzetközi szerződésnek, melynek szabályozási tárgya kapcsolódik az Unió tevékenységéhez, az Európai Bíróság a jóhiszeműség elve alapján igyekszik elkerülni az uniós jog olyan értelmezését, mely ellentétet állapít meg az uniós jog és a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések között. Az Európai Bíróság ezért olyan nemzetközi szerződések rendelkezéseire is figyelemmel van az uniós jog alkalmazása és értelmezése kapcsán, melyek az Unióra nem kötelezőek, amelyeknek azonban a tagállamok vagy a tagállamok legnagyobb része tagja, és olyan általánosan elfogadott elveket és szabályokat tartalmaznak, amelyek beilleszthetőek az uniós jogba. Ilyen nemzetközi szerződések például a tagállamok által kötött nemzetközi emberjogi

⁵⁵ C-377/98 *Hollandia v Parlament és Tanács (Biológiai találmányok)* [2001] EBHT I-7079

⁵⁶ Blutman: i.m. 219. o.

⁵⁷ C-466/98 *Bizottság v Egyesült Királyság* [2002] EBHT I-9427; Blutman:i.m. 215. o.

egyezmények: az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Ezen nemzetközi szerződések sem saját jogon érvényesülnek az uniós jogban, hanem az uniós jog valamilyen rendelkezéséhez kapcsolódóan türemkednek be az uniós jogalkalmazásba.⁵⁸

3./ Az Európai Unió Bíróságának ítéletei

Mára mind a jogirodalomban, mind a joggyakorlatban egyre általánosabban elfogadottnak tekinthető az Európai Unió Bíróságának jogalkotó szerepe, bizonyos ítéleteinek jogforrási jellege, annak ellenére, hogy a Bíróság döntései nem precedens jellegűek.⁵⁹

Az alapító szerződések megalkotóinak egyik legfontosabb felismerése éppen az volt, hogy hiú ábránd nemzetközi jogi normákat létrehozni úgy, hogy egyben nem gondoskodnak e normák egységes érvényesítéséről és betartásáról. Az Európai Unió Bírósága nemcsak ennek a várákozásnak tett eleget, hanem maga is alkotóan részt vett a közösségi/uniónormarendszer kifejlesztésében és a normák hatékony működtetésében.⁶⁰

A Bíróság esetjoga magába foglalja a Bíróság tudós jogi tevékenységét, amelybe nemcsak a döntések tartoznak bele, hanem az általános elvek, a vélemény kifejtés is, feltéve, hogy az uniós jog témáival kapcsolatosak.

A Bíróság az ítélkezésével egyes integrációs célokat és azok megvalósításának ütemét meghatározta vagy jelentősen befolyásolta. Ítélezésében az integrációs politikai folyamatok több vonatkozásában „jogiasodtak” és helyenként a politikai döntések helyét magasabb elvekből vagy az alapító szerződésekből közvetetten levezetett bírósági döntések vették át.⁶¹

A *közösségi igazságszolgáltatás* feladatait kezdetben az Európai Közösség Bírósága látta el. A közösségi bíraskodás 1989-ben vált kétszintűvé. Az Egységes Európai Okmány felállította az Elsőfokú Bíróságot, mely megkapta az Európai Közösségek Bírósága hatáskörének egy részét elsőfokú eljárás lefolytatására. A Nizzai Szerződés hatályba

⁵⁸ 4/73 Nold v Bizottság [1974] EBHT 0491; C-374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 0032; Blutman: i.m. 215-216. o.

⁵⁹ Mario Bettati: Az Európai Bíróság jogalkotói hatásköre. Magyar Jog, 1990/5. szám, 467. o.; Brown-Kennedy: The Court of Justice of the European Communities. Sweet and Maxwell, London 2000, 321-381. o.; Kecskés: EU-jog és jogharmonizáció. 265-267. o.; Arnall: The European Union and its Court of Justice. OUP, Oxford, 2006., 622-628. o.; Blutman: i.m. 130. o.; Gombos 2011: i.m. 54. o.

⁶⁰ Benedetto Conforti: Diritto Internazionale. Editoriale Scientifica, 1992. 165. o.

⁶¹ Blutman: i.m. 130. o.

lépését követően az uniós bírászkodás háromszintű lett 2005-ben. Ekkor jött létre az Elsőfokú Bíróság munkaterhének csökkentésére a Közzszolgálati Törvényszék. A Lisszaboni Szerződés az Elsőfokú Bíróságot Törvényszékre változtatta, így jelenleg az Európai Unió Bírósága három szervből áll: Bíróság, Törvényszék, Közzszolgálati Törvényszék.

Az *uniós bíróságok alapvető feladata* az EU-Szerződés 19. cikke⁶² értelmében: „Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.” A története során az Európai Unió Bírósága az alapító szerződések értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartását nem csupán jogalkalmazóként, hanem gyakran jogalkotóként biztosította.

Az uniós bírászkodásnak *három alapvető célja* határozható meg:

- az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása (effet utile elve),
- az uniós jog egységes érvényesülésének biztosítása a tagállamokban és az uniós szerveknél,
- a magánfeleknek bírói jogvédelem nyújtása az uniós jogok tekintetében uniós szinten, illetve a tagállamokban uniós szintről.⁶³

Az uniós bíróságok hatásköre konkrét *eljárási formákhoz* kötődik. Olyan ügyekben járhatnak el, melyekre az alapító szerződések vagy azok alapján intézményi uniós jogi normák kifejezetten biztosítják az eljárás lehetőségét.

A legfontosabb eljárási formák:

- a./ *Kötelezettségszegés megállapítása iránti per*: az EUM-Szerződés 258. (EK-Szerződés 226.) cikke alapján a Bizottság, 259. (EK-Szerződés 227.) cikke alapján valamely tagállam, 271. (EK-Szerződés 237.) cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank felléphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását.
- b./ *Előzetes döntéshozatal*: az EUM-Szerződés 267. (EGK-Szerződés 177. cikk, később EK-Szerződés 234.) cikk alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése illetve intézményi jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében.

⁶² Tartalmát tekintve az EK-Szerződés 220. cikkét váltotta fel.

⁶³ Blutman: i.m. 117. o.

- c./ *Semmisségi per*: az EUM-Szerződés 263. (EK-Szerződés 230.) és 271. (EK-Szerződés 237.) cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni.
- d./ *Mulasztási per*: az EUM-Szerződés 265. (EK-Szerződés 232.) cikke alapján a bíróságok jogosultak az uniós intézmények jogsértését megállapítani, ha azok elmulasztják a kötelező döntéshozatalt.
- e./ *Kártérítési perek*: az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek az Unió intézményei, szervei ellen szerződésen kívül okozott károk megtérítése iránti perekre az EUM-Szerződés 268. (EK-Szerződés 235.) cikk és 340. (EK-Szerződés 288.) cikk (2) és (3) bekezdés alapján. Továbbá hatáskörük van szerződéses kikötés esetében szerződésből eredő károk megtérítése iránti perekre az EUM-Szerződés 272. (EK-Szerződés 238.) cikk és 340. (EK-Szerződés 288.) cikk (1) bekezdés alapján.
- f./ *Közszolgálati perek*: az Unió és alkalmazotti között felmerülő, közszolgálati jogviszonyt érintő jogviták az EUM-Szerződés 270. (EK-Szerződés 236.) cikk alapján.
- g./ *Egyéb eljárások*: Az uniós bíróságoknak hatásköre lehet európai szellemi tulajdonjogot létrehozó jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos jogviták elbírálására a Tanács külön felhatalmazása alapján az EUM-Szerződés 262. (EK-Szerződés 229a.) cikke szerint; továbbá hatáskörrel rendelkeznek vélemény adására a nemzetközi szerződések megkötésénél az EUM-Szerződés 218. (EK-Szerződés 300.) cikk (11) bekezdés értelmében.

A jogirodalomban hosszú időn keresztül igen vitatott volt az Európai Bíróság ítéleteinek jogforrási jellege. A kontinentális jog művelői számára nehezebben volt elfogadható a jogforrási jelleg mellett szóló érvelés, mint az angolszász jogon nevelkedett jogászok számára.

A közösségi, majd az uniós jog, ha nem is olyan mértékben, mint a nemzetközi jog, de a nemzeti jognál sokkal több joghézagot tartalmaz. A közösségi/uniós jog sokszor általános, elvi szintű szabályokat fogalmaz meg, melyek széles értelmezési lehetőséget biztosítanak a Bíróságnak. A Bíróság a teleológia módszerét alkalmazva a közösségi/uniós jog fejlesztésében úgy vett részt, hogy egyszerre értelmezte kiterjesztően az alapító szerződésekben foglalt legfontosabb rendelkezéseket és új jogtételeket alakított ki.⁶⁴

⁶⁴ Bettati: i.m. 467. o.

A Bíróság jogalkotó szerepét erősítette az is, hogy az alapító szerződések és az intézményi jogi aktusok, különösen a kezdeti időkben, a kérdések rendkívül széles körét hagyták megválaszolatlanul és a Bíróság kezdettől fogva széles körben élt e joghézagok kitöltésének lehetőségével. A Bíróság sokszor olyan szerepet is betölt, melynek rendeltetése, hogy helyettesítse az uniós jogalkotót. Ilyenkor normaalkotói hatáskört gyakorol, ha úgy véli, hogy az uniós jogalkotó késlekedik, vagy ha magának követeli az uniós jog értelmezésének addig a határig való feszítését, hogy siettesse azoknak a döntéseknek a meghozatalát, amelyeket a Tanács még nem fogadott el.⁶⁵

Amikor az Európai Bíróság helyettesítő jogalkotó szerepet tölt be, új általános jogtételt fektet le, mindenképpen indokolt ítéletének jogforrási minőséget tulajdonítani. Ítélezési gyakorlata során a Bíróság számos olyan jogelvet, doktrínát munkált ki és deklarált, melyek az uniós jogrendszer „gerincoszlopának csigolyáit” alkotják:

- az uniós jog működését, az uniós jog és a tagállami jog viszonyát meghatározó elvi jelentőségű döntései (így többek között a közösségi/uniós jog elsőbbségének elve, közvetlen hatály elve, közvetett hatály elve);
- olyan alkotmányos jelentőségű döntések, amikor az uniós intézmények, szervek hatáskörének határait húzta meg bizonyos kérdésekben;
- olyan jogtételek, melyek az uniós jog érvényesülésének célját szolgálják (például a tagállami kárfelelősség magánfelekkel szemben az uniós jog megsértése miatt).

Az uniós jogon belül a bírói jogértelmezés fokozott jelentőségének indokait és módszereit az Európai Bíróság szemléletesen foglalta össze a CILFIT-ügyben: a közösségi jogszabályok számos nyelven íródnak és a különböző nyelvű változatok egyformán mind hivatalosak, a közösségi jog egy rendelkezésének értelmezése magában foglalja a különböző nyelvi változatok összehasonlítását; a közösségi jog sajátos szakszavakat használ; a jogi fogalmaknak nincs szükségszerűen azonos jelentése a közösségi jogban és a különböző tagállamok jogában; a közösségi jog minden rendelkezését összefüggéseibe kell helyezni és a közösségi jog egészét alkotó rendelkezések fényében kell értelmezni, tekintettel annak céljaira és fejlődésének állapotára.⁶⁶

A fenti okok gyakran vezetnek oda, hogy a bíróság jogértelmezése jogalkotásba csap át.

⁶⁵ Bettati: i.m. 468. o.

⁶⁶ C-238/81 Srl. CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] EBHT 3415 18., 19., 20. pont. Blutman: i.m. 133. o.

Az Európai Unió Bírósága ítéleteinek jogforrási jellegét elfogadja *a magyar bírói gyakorlat* is. A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma a 3/2004. számú ajánlásában akként fogalmaz, hogy „Az Európai Bíróság ítélete jogilag kötelező erővel bír, mint a közösségi jog része, a tagállamok bíróságai számára kötelezően alkalmazandó.”⁶⁷

A Legfelsőbb Bíróság a BH 2008. évi 135. számú (gépjármű regisztrációs adó) eseti döntésében elvi érveléssel mondta ki, hogy „Az előzetes döntés általánosan kötelező hatálya körében (*erga omnes* hatály) a szakirodalom nem egységes. Mivel ebben a kérdésben még az Európai Bíróság sem nyilatkozott egyértelműen. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlatból az a következtetés vonható le, hogy a bírósági gyakorlat mindenkire kiterjedő és kötelező hatállyal bír. Ezt támasztotta alá a C-28-30/62. számú ügyben (DA Costa) és a C-283/80. ügyben (CILFIT) kifejtett bírósági állásfoglalás, amelynek lényege, hogy az előzetes döntésnek olyan normatív ereje van, hogy joghatást fejt ki más ügyben is, mivel adott esetben az előzetes döntés indítványozási kötelezettséget megfosztja céljától és üressé teheti azt, amikor a felhozott kérdés lényegileg azonos egy olyan kérdéssel, amely egy hasonló ügyben már az előzetes döntéshozatali eljárás tárgya volt...”

Az Európai Bíróság *határozatainak személyi hatályát* illetően az alapító szerződések az EUM-Szerződés 260. (EK-Szerződés 228.) cikk (1) bekezdés, 264. (EK-Szerződés 231.) cikk kivételével nem ismerték el általában és kifejezetten, hogy a Bíróság határozatainak *erga omnes* hatálya volna, de az Európai Bíróság ítéletei bizonyos feltételek mellett normatív erővel és mindenkire kiterjedő hatállyal rendelkezhetnek.

Érvénytelenségről döntő határozatok esetében megállapítható azok objektív hatálya. A Bíróság az uniós jogszabályok érvénytelenségéről alapvetően három eljárásban dönt: semmisségi perben, előzetes döntéshozatali eljárásban és érvénytelenségi kifogásra válaszolva. A semmisségi perben a Bíróság a jogalkotási hibában szenvedő szabályt semmisnek nyilvánítja az EUM-Szerződés 264. (EK-Szerződés 231.) cikke alapján. Az ilyen határozat objektív hatályú. Az előzetes döntéshozatal és az érvénytelenségi kifogás szerinti eljárásban a határozat a hibás normát alkalmazhatatlannak nyilvánítja, ami formailag relatív hatályú és csak a konkrét ügyben nem alkalmazható a norma. Az ICC ügyben⁶⁸ hozott ítéletéből levezethetően azonban az ilyen érvénytelenséget kimondó határozata is mindenkire kötelező (ICC-formula). A 277. (EK-Szerződés 241.) cikk alapján

⁶⁷ Bírósági Határozatok 2005. évi 4. szám, Blutman: i.m. 263. o.

⁶⁸ 66/80 ICC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1981] EBHT 1191

a norma alkalmazhatatlanságát megállapító ítéletnek ugyanaz a joghatása, mint az előzetes döntésnél megállapított érvénytelenség.⁶⁹

A jogértelmezést tartalmazó határozatok személyi hatályát illetően az Európai Bíróság ítélete alkalmas arra, hogy normatív ereje, objektív jellege legyen. Bár ezek általában eseti döntések és valamilyen módon egy-egy konkrét ügghöz, jogvitához kapcsolódnak, az egyedi ügyekben történő döntés, annak alapja, azonban rendszerint túlmutat a döntés egyediségén. A döntés alapját képezhetik elvek, szabályok, meghatározások, norma értelmezések és a határozat ilyen értelemben lehet szabályképző, általánosító és az ügy egyediségén túlmutatva döntési mintává válhat. Az egyedi bírói határozatoknak is van normatív, szabályalkotó tulajdonsága. A Bíróság értelmezést tartalmazó határozata részévé válik az uniós jognak, az értelmezés beépül és beleértendő a normaszövegbe, objektív hatályúvá válik, az értelmező határozat úgy tölti be a funkcióját, ha más ügyekben eljáró bíróságok is követik.⁷⁰ Három fontos tényezőre indokolja azon következtetést, hogy a Bíróság értelmező döntései mindenkire kötelezőek:

- az uniós jog egységes alkalmazásának követelménye,
- a Bíróság saját értelmező döntésének időbeli hatályát korlátozhatja, melynek akkor van értelme, ha döntésének hatálya kiterjed más ügyekre is,
- a Bíróság által adott értelmezés részét képezi az értelmezett uniós jogi normának, ami objektív hatályúvá teszi azt, a tagállami szerveknek az értelmezett uniós jogot kell követniük.⁷¹

Az Európai Bíróság *határozatainak időbeli hatályát* illetően az értelmezést tartalmazó határozatok *ex tunc* hatálya az általános, az értelmezett uniós jogszabályt a hatályba lépésétől úgy kell alkalmazni, ahogyan azt a Bíróság utóbb értelmezte. Kizárólag a Bíróság jogosult arra, hogy értelmező határozatának visszamenőleges időbeli hatályát korlátozza és magában a határozatban, ezt a tagállam bírósága nem teheti meg (Salumi I ügy). Ugyancsak *ex tunc* hatályú az érvénytelenséget megállapító határozat is, azaz az érvénytelennek nyilvánított norma hatálybalépésének időpontjára visszamenőleg hatálytalan a Bíróság ítélete következtében. Azonban a Bíróság az EUM-Szerződés 264.

⁶⁹ Blutman: i.m. 254 o.

⁷⁰ C-166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (II) [1974] EBHT 0033; C-66, 127 és 128 Amministrazione delle Finanze v Salumi (I) [1980] EBHT 1237; C-811/79 Amministrazione delle Finanze v Ariete [1980] EBHT 2545; C-826/79 Amministrazione delle Finanze v MIRECO [1980] EBHT 2559

⁷¹ Blutman: i.m. 254-258. o.

(EK-Szerződés 231.) cikk (2) bekezdés alapján semmisségi perben a semmissé nyilvánítás időbeni hatályát kivételesen korlátozhatja.⁷²

4./ Általános jogelvek

Az általános jogelvek az alapító szerződések által létrehozott uniós jogrend részét képezik, eredendően íratlan jogforrások. Az általános jogelvek beépítése a közösségi jogba az Európai Bíróság jelentős vívmánya. A Bíróság szisztematikus joggyakorlatával megerősítette, hogy az általános jogelvek az uniós jog lényeges elemét képezik.

Az általános jogelvek eredendően íratlan jogforrásként léteztek a közösségi jogban. Az általános jogelvek nem azonosak az uniós jog alapvető elveivel, melyek kifejeződtek az alapító szerződésekben, mint például az áruk, személyek, szolgáltatások, tőke szabad áramlásának elve, vagy a nemek, nemzetiségek alapján való megkülönböztetés tilalmának elve. Az általános jogelveket az Unió íratlan törvényei alkották.⁷³

Az általános jogelvek, mint jogforrások íratlan jellege az uniós jog fejlődése során meg is szűnhet, azáltal hogy az alapító szerződések módosítása kapcsán írott jogszabályként, alapító szerződési rendelkezésként jelennek meg (például arányosság elve). Az általános jogelvek leggyakrabban az Európai Bíróság ítéleteiben lelhetőek fel.

Az általános jogelvek többféleképpen is beleillenek az uniós jog összefüggéseibe. Először is, mint az értelmezés segítőire lehet rájuk hivatkozni: az EU jogot és a tagállami jogot is oly módon kell értelmezni, hogy ne kerüljenek összeütközésbe az általános jogelvekkel. Másodszor az általános jogelvekre a magánfeleknek hivatkozniuk lehet, hogy kifogást emelhessenek az Unió valamely eljárása ellen, az intézmények bizonyos aktusainak semmissé nyilvánítása vagy érvénytelenítése céljából, vagy kifogásolni a cselekvés elmulasztását az intézmények részéről. Harmadszor az általános elvekre lehet hivatkozni egy tagállam eljárásának kifogásolása esetén is, akár jogi vagy közigazgatási aktus formájában történt az, amikor is a per az uniós jogból eredő jog vagy kötelezettség összefüggésében zajlik. Végül az általános jogelvekre hivatkozni lehet az Unió ellen benyújtott kártérítési igény támogatására is. Amennyiben az Unió intézményei részéről elkövetett jogellenes eljárás következtében valaki kártérítést követel, szükséges – bár nem

⁷² Blutman: i.m. 261-262. o.

⁷³ Josephine Steiner: EGK-jog: az Európai Gazdasági Közösség jogrendszere. Babits Kiadó, Szekszárd 1990, 53. o.

elegendő – bizonyítani azt, hogy egy egyént védő felsőbbrendű jogszabály kellően súlyos megsértése történt.⁷⁴

Az általános jogelvek uniós jogi jogforrási rendszerben elfoglalt helye az alapító szerződésekhez köthető, a jogforrási hierarchiában az elsődleges jogforrások között helyezhetők el. Az alapító szerződésekkel nem állhat ellentétben semmilyen, az alapító szerződéseken kívüli uniós jogi norma.⁷⁵

Az általános jogelveknek az uniós jogba való beépítésére csekély jogalap van, az Európai Bíróság az alapszerződések három cikkére támaszkodhat.

- 1./ Az EU-Szerződés 19. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a szerződések értelmezése és alkalmazása során.” Hasonlóan rendelkezett korábban az EK-Szerződés 220. cikke.
- 2./ Az EUM-Szerződés 263. (EGK-Szerződés 173., majd EK-Szerződés 203.) cikk (2) bekezdés felhatalmazza az Európai Unió Bíróságát arra, hogy az Unió jogi aktusok törvényességét olyan alapon vizsgálja felül, mint például „a Szerződések, vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés”.
- 3./ Az EUM-Szerződés 340. (EGK-Szerződés 215., később EK-Szerződés 288.) cikk (2) bekezdés az Unió szerződésen kívüli felelősségét szabályozza és az intézmények vagy alkalmazottaik által feladataik teljesítése során okozott károkat „a tagállamok jogában közös általános elvek” szerint kell megtéríteni.

Mindhárom fenti esetben a jog kifejezés tágan értelmezendő és íratlan jogi normákat is magában foglal.

Mivel az általános elveknek a hatókörére vagy tartalmára az alapító szerződésekben nincs utalás, az Európai Bíróságra hárult a feladat, hogy az alapító szerződések szolgáltatotta kereteket megtöltse tartalommal. Ezt a feladatot a Bíróság bőven teljesítette, ha olyan problémával találta szemben magát, amelynek megoldására az alapító szerződések nem tartalmaztak szabályt, kötelezve érezte magát, hogy a tagállamok jogszabályai, elmélete és joggyakorlata által elismert szabályok igazolta megoldást találjon.⁷⁶

⁷⁴ Steiner: i.m. 53. o.

⁷⁵ Blutman: i.m. 210. o., Várnay - Papp 2001: i.m. 174. o., Gombos 2009: i.m. 37. o.

⁷⁶ Bettati: i.m. 469. o.

A fentiekből következően nincs az általános jogelveknek szigorúan meghatározott listája. A különböző szerzők eltérő tartalommal határozzák meg az általános jogelvek körét.⁷⁷

Takis Tridimas az általános jogelveket három csoportba rendezi:⁷⁸

- az első csoportot az Unió alkotmányos berendezkedését meghatározó elvek képezik: uniós jog elsőbbsége, az átruházott hatáskörök elve, a szubszidiaritás elve, a tagállamok és az Unió közötti kölcsönös együttműködés elve, közvetlen hatály elve, intézmények közötti egyensúly elve;
- a második csoportba a jogállamiság alapelvéből származó elvek tartoznak: egyenlőség, arányosság, jogbiztonság, jogos várakozások, alapvető jogok;
- a harmadik csoportot az uniós anyagi jog különböző területein megjelenő alapelvek alkotják, mint például az alapvető szabadságokra vonatkozó alapelvek.

A legáltalánosabban elfogadott általános jogelvek:

- arányosság elve (egy adott cél elérésére az eszközök ne múlják felül azt, ami megfelelő és szükséges az adott cél eléréséhez),
- egyenlőség elve (hasonló helyzetben lévő személyeket nem szabad különbözőképpen kezelni, kivéve, ha a különböző bánásmód objektíve indokolt),
- jogbiztonság elve (jogos várakozások védelme, visszaható hatály tilalma),
- eljárási jogosítványok (jog a meghallgatáshoz, kötelező indoklás, jog megfelelő eljáráshoz, védekezéshez való jog),
- alapjogok védelme,
- átláthatóság elve,
- uniós dokumentumokhoz való hozzáférés joga.

Az általános jogelvek jogforrási jellegének és szerepének erősítése terén fontos lépést tett, az Alkotmányos Szerződés formai megoldását követve, a Lisszaboni Szerződés, mely írott jogforrássá tette és alapító szerződési rangra emelte az Európai Unió Alapjogi Chartáját.

Felmerül a kérdés, hogy vajon az általános jogelv a jogforrás, vagy az Európai Bíróság azon ítélete, mely kimondja az adott általános jogelv létét az uniós jogban és meghatározza

⁷⁷ Az általános jogelvek kimerítő jellegű felsorolására lásd Várnay - Papp 2010: i.m. 237-238 o.

⁷⁸ Takis Tridimas: The General Principles of EC Law, Oxford University Press, Oxford 1999.

annak tartalmát. Formailag tehát egy íratlan jogforrás írott jogforrásban jelenik meg. Ilyenkor az általános jogelv több mint egy jogi norma: íratlan jogforrás, melynek normatív tartalma is íratlanul létezik. Nem csupán arról van szó, hogy az addig íratlan jogszabály normatív tartalmát az Európai Bíróság ítélete, mint írott jogforrás határozza meg, hanem az általános jogelv, mint tágabb íratlan jogforrás íratlan normatív tartalmát az Európai Bíróság ítélete, írásos formában rögzíti, pontosítja.

Az általános jogelvek mind az uniós jogalkotással, mind az uniós és tagállami jogalkalmazással szemben is komoly feltételeket állítanak.

5./ Nemzetközi szokásjog

A szokásjog az érdekelték hallgatóságos akarat-megegyezése, az alapját az állandó, folyamatosan ismétlődő és a jogalanyok által elfogadott, közvetett, jogi meggyőződésüket (opinio iuris) is kifejező gyakorlat teremti meg.⁷⁹

A nemzetközi szokásjog az uniós jog részét képezi, kötelezi az Európai Uniót, függetlenül attól, hogy megjelenik nemzetközi szerződéses rendelkezésben, vagy sem. Az Uniónak tevékenysége során figyelemmel kell lennie a nemzetközi jog szokásjoggá szilárdult szabályaira. Azonban a nemzetközi szokásjog általában csak kiegészítő és járulékos szerepet kap az uniós jog szabályainak értelmezésénél.

A *Racke* ügyben⁸⁰ az Európai Bíróság alkalmazta a nemzetközi szerződések felfüggesztésére vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályokat, amikor a felperes vitatta a Tanács rendeletének érvényességét, mellyel az felfüggesztette az 1980-as EGK-jugoszláv együttműködési egyezményen alapuló kereskedelmi engedményeket és az importált borszállítmány után a felperesnek vámfizetési kötelezettsége keletkezett. A *Poulsen* ügyben⁸¹ a Bíróság ugyancsak a nemzetközi jog általánosan elismert, szokásjogi szabályát alkalmazta: egy hajó kizárólag azon állam honosságával rendelkezik, amelyben lajstromozták.⁸²

⁷⁹ Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest 1990, 39-42. o.

⁸⁰ C-162/96 Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655, 46. pont

⁸¹ C-286/90 Anklagemyndigheden v Poulsen és a Diva Navigation Corp. [1992] EBHT I-6019)

⁸² Blutman: i.m. 212. o., 220. o.

III./ Intézményi aktusok

1./ Az intézményi aktusok tipológiája

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkező intézményei az alapító szerződések felhatalmazása alapján és biztosította hatáskörben jogszabályokat alkothatnak és más jogi aktusokat fogadhatnak el (*származtatott, másodlagos, kodifikációs jogforrások, jogi aktusok*). Ezek az alapító szerződésekben megfogalmazott célok elérését, keretek kitöltését, az Európai Unió működtetését szolgálják. Ezen intézményi jogi aktusok jogalapja mindig az alapító szerződésekben található, az intézményi aktusok a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkednek el, mint az alapító szerződések, azok rendelkezéseivel nem állhatnak ellentétben.

Az alapító szerződések, keretszerződések lévén, a fő célok, alapelvek, általános irányvonalak meghatározására korlátozódnak, amíg fejlesztésük, valósághoz való közelítésük az uniós intézményekre van bízva, melyek nemcsak szorosan adminisztratív feladatok ellátására hivatottak, hanem fontos normatív szerepet is betöltenek.

Az intézmények nem rendelkeznek egy általános normaalkotó felhatalmazással, csupán specifikus hatáskörrel, nem adhatnak ki normatív aktusokat az alapító szerződések tartalmával összefüggő olyan tárgyokban, melyekre nem kaptak felhatalmazást ugyanezen szerződésekben.⁸³

A Lisszaboni Szerződést megelőzően az EK-Szerződés 249. cikke jogi aktusok címszó alatt az Európai Közösség intézményei által kibocsátott intézményi aktusokról beszélt. Hasonlóan, az EK-Szerződés 230. és 234. cikkei az Európai Bíróság felülvizsgálati hatáskörét az intézmények aktusaira tették lehetővé. A Lisszaboni Szerződést követően az EUM-Szerződés 6. Rész („Intézményi és pénzügyi rendelkezések”) I. Cím („Intézményi rendelkezések”) 2. fejezete (288 – 299. cikkek) „Unió jogi aktusai” alatt szintén az intézmények által kibocsátott aktusokat tárgyalja. Az EK-Szerződés 230. cikkét felváltó EUM-Szerződés 263. cikk semmisségi per keretében, az EK-Szerződés 234. cikkét felváltó EUM-Szerződés 267. cikk előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bíróság által felülvizsgálható jogi aktusok körébe vonja az Unió szervei, hivatalai által elfogadott jogi aktusokat is. Az Unió jogi aktusainak körébe az intézmények aktusai mellett

⁸³ Tito Ballarino: Lineamenti di diritto Comunitario. 3. edizione, CEDAM, Padova 1990., 84. o.; P.J.G. Kapteyn - P.Verloren van Themaat: Introduction to the Law of the Europea Communities, 2. edition, KLUWER, Hague 1990, 189. o.

beletartoznak az Unió szervei, hivatalai által elfogadott jogi aktusok is, így az intézményi aktusok fogalma nemcsak a gyakorlati, hanem formális normatív alapon is tágan értelmezendő.

Az intézményi aktusok az uniós jogforrási rend egyik legbonyolultabb területe. Az intézményi aktusok többféleképpen, gyakran hasonló szempontok szerint rendszerezhetőek, mint az uniós jogforrások általában.

1.1./ Az intézményi aktusok csoportosíthatóak a jogi kötelező jelleg alapján, így beszélhetünk *jogilag kötelező* és *jogilag nem kötelező* aktusokról.⁸⁴

a./ A *jogilag kötelező aktusok* Lisszabon előtt tipikusan a közösségi pillérben a rendelet, az irányelv, a határozat, a sui generis határozat; a II. pillérben (Közös kül- és biztonságpolitika) az általános iránymutatás, a közös stratégia, az együttes fellépés, a közös álláspont, a határozat; a III. pillérben (Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) a közös álláspont, az Amszterdami Szerződésig az együttes fellépés, majd kerethatározat, a határozat. A Lisszaboni Szerződést követően a jogilag kötelező aktusok tipikusan a rendelet, az irányelv, a határozat, valamint a közös kül- és biztonságpolitika terén a határozat mellett az általános iránymutatás.

A jogilag kötelező aktusok tovább csoportosíthatóak belső jogi értelemben vett *jogszabályokra* és *egyedi igazgatási aktusokra*.

A *jogszabályok* a normatív, általános hatályú jogi aktusok, míg az *egyedi, igazgatási jogi aktusok* egyedi, konkrét ügyben hozott, jellegében jogalkalmazást jelentő, igazgatási döntések.⁸⁵

Az uniós jog a kötelező jogi aktusok e két alapvető típusát következetesen nem különíti el, legtöbbször nem kezeli eltérően, alapvetően egységes keretben szabályozza, eltérő tartalmú döntéseket és azok megjelenésének jogi formáit is. Gyakran keveredik a nemzeti jogban megszokott, hagyományos értelemben vett jogalkotás és az igazgatási döntéshozatal. Ugyanazon intézmény, ugyanolyan formában hozhat egyedi, igazgatási és általános, normatív döntéseket is. A Lisszaboni Szerződés valamelyest tisztázni kívánta ezt a helyzetet, és megkülönböztet *„jogalkotási”* és *„nem jogalkotási aktusokat.”* Azonban a nem jogalkotási aktusok is lehetnek általános hatályúak, normatív jellegűek, tehát

⁸⁴ Gombos 2011: i.m. 46. o.

⁸⁵ Ficzer Lajos: Magyar Közigazgatási Jog, Osiris, Budapest 2001, 299. o.; Blutman: i.m. 222. o.

jogszabályok. A jogalkotási és igazgatási döntések formai összemosódásának eredménye, hogy kialakultak az uniós jogalkalmazásban olyan általános elnevezések, melyek mind a jogalkotási, mind az igazgatási döntéseket, szabályokat, előírásokat átfogják. Ilyenek az „*intézkedés*”, „*rendelkezés*” vagy a nemzeti jogban ismert „*aktus, jogi aktus*” kifejezés, melyek takarhatnak jogszabályokat ugyanúgy, mint egyedi, igazgatási döntéseket.⁸⁶

b./ A *jogilag nem kötelező aktusok* tipikusan az ajánlás és a vélemény, valamint általában a nem nevesített aktusok.

Mint láttuk, az intézményi aktusok között találhatunk:

- jogszabálynak minősülő jogi aktusokat,
- jogilag kötelező, egyedi igazgatási aktusokat,
- jogilag nem kötelező aktusokat.

Az elhatárolást nehezíti, hogy a különböző jogi hatással rendelkező aktusok adott esetben formailag azonos elnevezéssel jelennek meg. Példaként említhetők a Bizottságnak a korábbi közösségi pillérben hozott *közleményei*: vannak minden jogi jelleget nélkülöző közlemények (végrehajtás helyzetéről beszámoló, vitaindító, javaslattevő közlemények, cselekvési programok); vannak, amelyek jogalkotási aktusnak minősíthetők vagy legalábbis eredetüket tekintve szorosan kapcsolódnak jogszabályokhoz; és vannak olyanok, amelyek jogi jellege nem magától értetődő (értelmező, iránymutató közlemények).⁸⁷

1.2./ Az alapító szerződésekben megjelenő *formális tipizálás* szerint az intézményi aktusoknak három fő csoportja különböztethető meg:

- nevesített tipikus aktusok,
- nevesített atipikus aktusok,
- nem nevesített aktusok.⁸⁸

Lisszabon előtt ezen hármas felosztás elsősorban a közösségi pillérre volt jellemző, míg a másik két pillér intézményi aktusai inkább *nevesített* és *nem nevesített* aktusokra voltak feloszthatóak. A Lisszaboni Szerződést követően a hármas felosztásnak általában

⁸⁶ Blutman: i.m. 223. o.

⁸⁷ A Bizottság közleményeiről lásd részletesebben Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. Állam és Jogtudomány, 2009/4. szám, 417-472. o.

⁸⁸ Tito Ballarino: Diritto dell' Unione Europea con la collaborazione di Leonardo Bellodi. Nona edizione completamente rifatta in base al Trattato di Lisbona. CEDAM, Padova 2010, 113. o.; Gombos 2011: i.m. 49 50. o.; Blutman: i.m. 225-226. o.

van relevanciája az uniós intézményi aktusokat illetően, kivételt a közös kül- és biztonságpolitika speciális területe képez.

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának feladatával megbízott Európai Konvent keretein belül felállításra került IX. sz. „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport megállapításai szerint a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió három pillérében 15 fajta jogi aktus kerülhetett megalkotásra.⁸⁹ *Nevesített tipikus aktusok* azok, amelyeket Lisszabon előtt az I. pillért illetően az EK-Szerződés 110. cikke, 249. (ex 189.) cikke (rendelet, határozat, irányelv, ajánlás, vélemény), a II. pillért illetően az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei (általános iránymutatás, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont, határozat), a III. pillért illetően pedig az EU-Szerződés korábbi VI. címének 34. cikke (közös álláspont, az Amszterdami Szerződésig együttes fellépés, majd kerethatározat, határozat, egyezmény) határoztak meg. A Lisszaboni Szerződést követően a nevesített tipikus aktusok meghatározását általános szinten az EUM-Szerződés 132. és 288. cikkei, míg a közös kül- és biztonságpolitika terén, speciális szinten, az EU-Szerződés 25. cikke adja.

A *nevesített atipikus aktusok* az alapító szerződések előzőekben felsorolt cikkeiben nem említett, de az alapító szerződésekben másutt nevesítve mégis felbukkanó, normatív erővel rendelkező aktusok.

A *nem nevesített aktusok* körébe az intézményi gyakorlat által kialakított olyan aktusok sorolhatóak, melyek nem kerülnek formálisan nevesítésre az alapító szerződésekben, így nem illeszthetőek sem a tipikus, sem az atipikus aktusok rendjébe.

Általános megállapítás, hogy a nevesített tipikus jogi aktusok alkalmazására akkor kerül sor, ha a jogi aktus címzettje a tagállam, illetve a természetes és jogi személyek. Az atipikus vagy nem nevesített jogi aktusok a Közösség/Unió intézményei közötti belső kommunikáció területén és harmadik államok irányában használatosak.⁹⁰

1.3./ Létezik olyan – álláspontom szerint elnagyolt – rendszerezés is, mely a Lisszabon utáni intézményi jogi aktusokat négy csoportba sorolja:⁹¹

⁸⁹ Rétházi: i.m. 15-16. o.

⁹⁰ Garamvölgyi Róbert: §§ 288-289. In: Osztovits András (szerk): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata II., Complex Kiadó, Budapest 2011., 3076. o.

⁹¹ Herwig Hofmann: Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. European Law Journal, Vol. 15., No. 4, July 2009., 486. o.; Fazekas Judit: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után. Miskolci Jogi Szemle, 6. évfolyam, 2011, 83. o.

- jogalkotási aktusok,
- felhatalmazáson alapuló aktusok,
- végrehajtási aktusok,
- egyéb, speciális kötelező jogi aktusok.

1.4./ Az intézményi aktusok tagolhatóak aszerint, hogy az *Unió melyik pillérében* folytatott együttműködésre vonatkoznak. Ezen tagolásnak különösen a Lisszaboni Szerződés előtt volt jelentősége, mivel a három pillérben eltérőek voltak különösen a nevesített tipikus, kötelező jogi aktusok formái. Ennek alapján léteztek

- a közösségi jog intézményi aktusai,
- a Közös kül- és biztonságpolitika intézményi aktusai,
- a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi aktusai.

Ezen osztályozás a Lisszaboni Szerződést követően sem vesztette el teljesen relevanciáját, bár csökkent a jelentősége. A Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az egész Unióban, megszüntetve a korábbi II. és III. pillér különös jogi eszközeit. Kivételt a közös kül- és biztonságpolitika képez, ahol Lisszabon után is az intézményi jogi aktusok speciális rendje érvényesül.

Mivel a Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott a közösségi jog, a közös kül- és biztonságpolitika és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés aktusai terén, érdemes a három terület Lisszabon előtti és Lisszabon utáni intézményi aktusait egyaránt bemutatni, alapvetően az alapító szerződésekben megjelenő, előzőekben említett, formális tipizálás szerint.

2./ A Közösségi pillér intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt

2.1./ Nevesített tipikus aktusok

A nevesített tipikus aktusokat elsősorban azok *formája* alapján lehetett osztályozni. E formák eltérően alakultak attól függően, hogy a jogforrást egyrészt az EGK/EK vagy az EURATOM, másrészt az ESZAK körében hozták.

A nevesített intézményi aktusok jogi alapját, illetve a Közösségek intézményeinek jogszabályalkotó hatalmát az EGK-Szerződés 189. cikke, valamint az EURATOM Szerződés 161. cikke fektette le:

„Feladatai ellátása érdekében a Tanács, illetve a Bizottság e Szerződés rendelkezéseinek megfelelően rendeleteket alkot és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

A *rendelet* általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A *határozat* teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.”⁹²

Részlegesen eltérő volt az ESZAK-Szerződés 14. cikke, mely kötelező aktusként a *határozatokat* és *ajánlásokat*, míg nem kötelező aktusként az *állásfoglalásokat* jelölte meg. A különbség azonban csupán terminológiai, valójában az ESZAK a 14. cikk alapján kibocsátott *általános határozatokat* (general decision), melyek tulajdonképpen rendeletnek feleltek meg, illetve *egyedi határozatokat* (individual decision, decisione particolare), amelyek pedig határozatok, továbbá *ajánlásokat* (recommendation), melyek viszont az irányelvekkel mutattak hasonlóságot.⁹³ Az ESZAK-Szerződés 14. cikkének (2) bekezdése előírta, hogy a határozat minden részét tekintve kötelező, de nem határozott meg egy, a rendeletnek megfelelő kategóriát, továbbá a 15. cikkében egyedi határozatról, míg a 33. cikkében általános határozatról beszélt. Az Európai Bíróság pontosította ennek a meghatározásnak az értelmét, leszögezván, hogy az általános érvényességű határozatok egy normatív elvet rögzítenek, felállítják absztrakt módon alkalmazásuk feltételeit és megadják a jogkövetkezményeket. Az általános határozatok közhatóság által elfogadott, erga omnes jogalkotási hatású, kvázi-törvényhozási eszközök.⁹⁴ Így azt lehet mondani, hogy az ESZAK általános határozatai a rendelettel azonos tulajdonságokkal bírtak, azaz általános érvényességűek és közvetlenül alkalmazandóak voltak minden tagállamban.⁹⁵

⁹² <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>; <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.)

⁹³ Benedetto Conforti: Diritto Internazionale. Editoriale Scientifica, 1992, 161. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 189. o.

⁹⁴ 8/55 Fédération Charbonnier de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community [1954-1956] EBHT 245

⁹⁵ Ballarino 1990: i.m. 89. o.

A Maastrichti Szerződés G. cikkének 60. pontja az EGK-Szerződés 189. cikkének első mondatát akként módosította, hogy nevesített aktusok megalkotására az Európai Parlament és a Tanács közösen eljárva, valamint a Tanács, illetve a Bizottság vált jogosulttá.⁹⁶

Az Amszterdami Szerződés az EK-Szerződés 189. cikkének szövegén nem, csak számozásán változtatott, 249. cikkre számozta át.⁹⁷

A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló 2003. évi Csatlakozási Okmány 53. cikke az EK-Szerződés 249. cikkéhez és az EURATOM-Szerződés 161. cikkéhez az intézmények jogi aktusainak alkalmazhatóságára vonatkozóan a következő kiegészítést fűzte: „A csatlakozás időpontjától az új tagállamokat az EK-Szerződés 249. cikke és az EURATOM-Szerződés 161. cikke szerinti irányelvek és határozatok címzettjeinek kell tekinteni, feltéve hogy ezeknek az irányelveknek és határozatoknak az összes jelenlegi tagállam a címzettje volt. Az EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint hatályba lépő irányelveket és határozatokat kivéve, az új tagállamokat úgy kell tekinteni, mint amelyek a csatlakozáskor értesítést kaptak ezekről az irányelvekről és határozatokról.”⁹⁸

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának feladatával megbízott Európai Konvent keretein belül felállításra került IX. sz. „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport megállapításai szerint a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió három pillérében 15, a Közösségi pillérben 5 nevesített tipikus jogi aktus kerülhetett megalkotásra, melyet hatodikként kiegészített a *sui generis* határozat.⁹⁹

Az EK-Szerződés 249. cikke az alábbi jogi aktusokat nevesítette:

- *rendelet*, amely általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállam területén;
- *irányelv*, amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra nézve kötelező, azonban a forma és az eszköz megválasztása a tagállamok hatáskörébe tartozott;

⁹⁶ A Maastrichti Szerződés G. cikkének 1. pontja értelmében az EGK-Szerződés teljes szövegében az „Európai Gazdasági Közösség” kifejezést az „Európai Közösség” kifejezés váltotta fel. <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.)

⁹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.)

⁹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/htm/L2003236HU.003301.htm> (utolsó letöltés 2011. június 21.)

⁹⁹ Rétházi: i.m. 15-16. o.

- *határozat*, amely teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelölt;
- *ajánlás és vélemény*, amelyek nem kötelezőek.

A közösségi jogalkotási gyakorlat hatodikként kialakította az *úgynevezett*. „*sui generis határozatot*.” Mivel az eredeti Római Szerződés túl szűken határozta meg a határozat fogalmát („*A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelölt*”), ebbe a definícióba nem fértek bele a címzett nélküli, illetve általános címzettnek szóló határozatok. A címzetteknek szóló és a *sui generis* határozatok közötti különbség a német terminológiában jelenik meg igazán, amely a címzett nélküli határozatokat „*Beschluss*”-nak, míg az EK-Szerződés volt 249. cikke szerinti, címzetteknek szóló határozatokat „*Entscheidung*”-nak nevezi.¹⁰⁰ Ilyen „*sui generis határozattal*” fogadta el az Európai Parlament Elnöke a költségvetést, ilyen határozattal hatalmazta fel a Tanács a Bizottságot nemzetközi szerződések tárgyalására, ilyen jogi aktussal erősítette meg a nemzetközi szerződéseket, illetve ilyen „*sui generis határozattal*” fogadták el az intézmények a saját belső eljárási szabályzataikat is.¹⁰¹

Az EK-Szerződés 110. cikke az Európai Központi Bankot is feljogosította rendelet, határozat, ajánlás és vélemény kibocsátására. Ezen aktusok legális definíciója és jogi jellege megegyezett a 249. cikke szerinti, hasonló elnevezésű jogi aktusokéval. Az Európai Központi Bank sajátos, igazgatási jellegű aktusok – utasítás (instruction), iránymutatás (guidelines, orientations) - kiadására is lehetőséget kapott a tagállami központi bankokkal való kapcsolattartásban. Vannak olyan nézetek, melyek szerint ezek is alá vannak vetve az Európai Bíróság kontrolljának.¹⁰²

A nevesített tipikus aktusok csoportosíthatók annak megfelelően is, hogy az alapító szerződések két módozatot irányoztak elő, melyek révén a Közösség intézményei cselekedhettek a normatív hatáskörük ellátása során. Egyrészt *indirekt módon*, mely irányelvek, határozatok, ajánlások kibocsátásával történt, amelyekkel a tagállamok jogilag kötelezve vannak vagy minden jogi kötelezettség nélkül csupán értesítve vannak, hogy saját jogrendszerükben meghatározott szabályokat fogadjanak el. Másrészt *direkt módon*, mely rendeletek kibocsátásából állt, melyek az egész Közösség területén közvetlenül és egységesen alkalmazandó általános érvényességű normatív szabályozást vezettek be. Ez

¹⁰⁰ A holland nyelvben a „*Beschikking*” kifejezést használták a címzett határozatra és a „*Besluit*” kifejezést a címzett nélküli határozatra. A határozat két fajtáját megkülönböztette a szlovén nyelv is.

¹⁰¹ Rétházi: i.m. 19. o.

¹⁰² J. V. Luis: A legal and institutional approach for building a Monetary Union. Common Market Law Review 35:33-76. 1998.; Várnay - Papp 2001: i.m. 165. o.

nem zárta ki azt, hogy sok rendelet végrehajtási szabályokat kívánjon meg a tagállamok részéről.¹⁰³

A nevesített tipikus aktusok formáinak részletes bemutatására a Lisszabon utáni nevesített tipikus intézményi aktusok tárgyalása során, III/6. alatt kerül sor.

2.2./ Nevesített atipikus aktusok

A Lisszaboni Szerződés előtt a másodlagos jogot és az intézményi aktusokat a nevesített atipikus aktusok gazdagsága jellemezte. A teljesség igénye nélkül ide volt sorolható: a Bizottság által a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanácsnak adott ajánlás; az Európai Tanács által elfogadott következtetés a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozóan; a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozólag a Tanács által a Bizottságnak adott utasítás a tárgyalási pozíciót illetően; a Bizottság által a Tanácsnak adott ajánlás nemzetközi szerződések megkötésére; az intézmények eljárási szabályzatai; a Tanács állásfoglalásai (resolution).¹⁰⁴

Az Alkotmányos Szerződés 33. cikk (2) bekezdése egy rendelkezés erejéig tért ki a kérdésre: „A törvényalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó törvényalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától. Az Alkotmányos Szerződés IV-438. cikke előírta, hogy a hatálybalépésekor létező közösségi és uniós vívmányok egyéb elemei, illetve az egyéb soft-law jellegű szabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg azok hatályon kívül helyezésre vagy módosításra nem kerülnek.”¹⁰⁵

¹⁰³ Ballarino: i.m. 84. o

¹⁰⁴ Gombos 2009: i.m. 39. o.

¹⁰⁵ Rétházi: i.m. 26. o.

3./ A Közös kül- és biztonságpolitika (II. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt¹⁰⁶

3.1./ A KKBP intézményi jogi aktusairól általában

A Lisszabon előtti II. pillérben az intézményi jogi aktusok *nevesített* és *nem nevesített* jogi aktusok szerinti osztályozása a leginkább elfogadható.

a./ Nevesített aktusok:

- elvek és általános iránymutatások;
- közös stratégia;
- együttes fellépés;
- közös álláspont;
- határozat;
- ajánlás;
- vélemény.

A Közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusait a II. pillért létrehozó Maastrichti Szerződés J.2., J.3. és J.8. cikkei alapozták meg eredendően. A J.3. cikk 1. pontja és a J.8. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Tanács *elveket és általános iránymutatásokat* fogadhatott el. A Tanács a J.2. cikk alapján *közös álláspontot*, a J.3. cikk alapján *együttes fellépést* és a J.3. cikk 2-3. pontjai és a J.8. cikk (2) bekezdése alapján *határozatokat* alkothatt. A Maastrichti Szerződésnek az intézményi aktusokra vonatkozó rendelkezéseit – egyebek mellett – az átláthatóság növelése érdekében az Amszterdami Szerződés módosította és átszámozta.

Az Amszterdami Szerződést követően az EU-Szerződés ex 12. cikke sorolta fel a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek elérése érdekében az intézmények rendelkezésére állt eszközöket: *elvek és általános iránymutatások, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont*.

¹⁰⁶ A KKBP Lisszabon előtti jogi aktusait bemutató, elemző hazai szakiradalom meglehetősen szűk. Jelen műben a KKBP Lisszabon előtti intézményi aktusai alapvetően Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról (szerk.: Osztovits András), Complex Kiadó, Budapest 2008, alapján kerülnek bemutatásra.

Az ex 13. cikk határozta meg az egyes eszközök meghozatalára jogosult intézményeket, az aktusok listáját bővítette a *határozattal* és egyfajta hierarchiát is meghatározott az eszközök között.

Az Európai Tanács hatáskörébe tartozott:

- a közös kül- és biztonságpolitika elveinek és általános iránymutatásainak meghatározása,
- az Unió által végrehajtandó közös stratégiák meghatározása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak.

A Tanács hatásköre kiterjedt:

- az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatok meghozatalára,
- *ajánlások* tételére az Európai Tanácsnak a közös stratégiákra,
- a közös stratégiák végrehajtására együttes fellépések és közös állásponatok elfogadásával.¹⁰⁷

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkei által nevesített eszközök közül az együttes fellépés, a közös állásponat és a határozat tekinthető klasszikus értelemben vett, kötelező jogi aktusnak. Az ajánlás és a vélemény nem kötelező aktusok, döntés-előkészítő, kezdeményező szerepet töltek be.

Az EU-Szerződés ex 14. cikke az együttes fellépés, míg ex 15. cikke a közös állásponat jogi természetét, tárgyát, tartalmát és kötőerejét részletezte, bár nem kimerítő pontossággal.

Csontos Enikő szerint az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei egyfajta hierarchikus rendet határoztak meg a II. pillér aktusai között, mely az általános iránymutatástól haladt a közös stratégián és együttes fellépésen át a közös állásponatig. Az együttes fellépések és közös állásponatok a közös stratégiák végrehajtására szolgálnak, míg az általános iránymutatások végrehajtása érdekében a Tanács határozatokat alkothatott.¹⁰⁸ Kajtár Gábor ezzel szemben egyrészt a közös stratégiák, általános iránymutatások és másrészt az együttes fellépés, közös állásponat között azonosít alá- és fölérendeltségi viszonyt.¹⁰⁹ Jeney Petra általánosan elveti a hierarchiát a jogi aktusok között. Az együttes fellépések nem feltétlenül a közös stratégiák végrehajtására irányultak, olyan területen is született együttes fellépés, amelyet

¹⁰⁷ EU-Szerződés 13. cikk

¹⁰⁸ Csontos Enikő: §§ 12-15., 17., 19-22., 26., 28. cikk. In: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1850. o.

¹⁰⁹ Kajtár Gábor, In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Complex Kiadó, Budapest 2009. 706. o.

nem fed közös stratégia. Arra is van példa, hogy egy közös stratégiát az Európai Tanács nem egy újabb közös stratégia elfogadásával, hanem határozattal módosított: a 2004/763/KKBP határozat¹¹⁰ módosította a Mediterrán térségről szóló stratégiát¹¹¹. Természetesen a végrehajtási jelleggel elfogadott aktusoknak meg kellett felelniük az azok alapjául szolgáló jogforrásoknak.¹¹² Véleményem szerint sem lehet egy merev hierarchikus rendet felállítani a II. pillér intézményi aktusai között. Leginkább egyrésről a közös stratégiák, általános iránymutatások és másrésről az együttes fellépések, közös álláspontok között azonosítható alá- és fölérendeltségi viszony azzal, hogy vannak példák főszabályt erősítő kivételekre.

Az együttes fellépés és a közös álláspont viszonyát illetően a közös álláspont formálisan az együttes fellépés után szerepelt az ex 12. cikk felsorolásában, gyakorlati jelentőségét és célját tekintve azonban a közös álláspont az együttes fellépés elé helyezhető. A közös álláspontok ugyanis bizonyos problémákhoz vagy földrajzilag meghatározható kérdések felé irányuló általánosabb, az egész Unió által képviselt megközelítéseket határoztak meg. Az Unió számára az Európai Tanács által kijelölt iránymutatások és közös stratégiák tematikus vagy geográfiai lebontásaként, illetve kivetítőiként töltötték be szerepüket. Adott kérdéskörökre, illetve térségekre meghatározott közös álláspontok képezhették az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek az együttes fellépés formájában már konkrét intézkedések és akciók formáját öltötték a KKBP megvalósítása során.¹¹³

Az EU-Szerződés ex 25. cikke felhatalmazta a Politikai és Biztonsági Bizottságot¹¹⁴ a Tanács által delegált hatáskörben válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a műveletek politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó *határozatok* meghozatalára. A határozatok meghozatala mellett a Politikai és Biztonsági Bizottság a Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjeszthetett a Tanács elé.

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkében felsorolt intézményi aktusokat egészítette ki az ex 24. cikk, mely formális *megállapodások* megkötéséről rendelkezett harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel a KKBP végrehajtása érdekében. A Tanács

¹¹⁰ HL 2005 L 256/63. o.

¹¹¹ Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185, 2000.7.22., 5. o.)

¹¹² Jeney, In: Európai közbjog és politika. 839. o.

¹¹³ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1856-1857. o.

¹¹⁴ A Politikai és Biztonsági Bizottság feladata az EU-Szerződés ex 25. cikke szerint a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken a nemzetközi helyzet alakulásának figyelemmel kísérése, a politikák meghatározásához való hozzájárulás, az elfogadott politikák végrehajtásának figyelemmel kísérése, a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása.

felhatalmazhatta az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat a megállapodások megkötése céljából. Ezen megállapodásokat az elnökség *ajánlása* alapján a Tanács kötötte meg.

b./ Nem nevesített aktusok

A nevesített aktusok mellett a II. pillérben is megjelentek *nem nevesített, jogilag nem kötelező, politikai természetű eszközökként* összegezhető különböző *nyilatkozatok, állásfoglalások, közlemények, démarche-ok*, amikor nemzetközi események vagy körülmények nem kívánták meg nevesített aktus alkalmazását. További példaként említhető nem formális eszköz a harmadik országokkal folytatott politikai dialógus, különböző kérdésekben. Jelentős a száma az olyan *dokumentumoknak, iránymutatásoknak*, amelyek kötőerővel nem rendelkeztek, de amelyek a tagállamok közötti megállapodást tükröztek, számukra iránymutatásul szolgáltak egy-egy kérdésben, és amelyeket a Politikai és Biztonsági Bizottság vagy a Tanács hagyott jóvá.¹¹⁵ Ide sorolhatóak továbbá eljárási, pénzügyi, a különleges megbízottak státusára vonatkozó dokumentumok, szabályok.¹¹⁶

3.2./ Elvek és iránymutatások (Principles and general guidelines)

A közös kül- és biztonságpolitika alapjai, iránya, keretei, alapelvek, iránymutatások vagy közös stratégiák formájában jelenhettek meg. Az Európai Tanács által elfogadható alapelvekre és iránymutatásokra vonatkozóan az EU-Szerződés semmiféle meghatározást nem tartalmazott. Sem azok tartalmi ismérveit, sem a KKBP célkitűzésekhez vagy közös stratégiákhoz való viszonyát nem jelölte meg. Mivel az iránymutatások és a közös stratégiák elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozott, meghozataluk konszenzus révén történhetett. Az EU-Szerződés nem rendelkezett az elveket és iránymutatásokat kezdeményező, előterjesztő személyéről sem. Mivel bármely tagállam vagy a Bizottság a Tanács elé terjeszthetett közös kül- és biztonságpolitikát érintő kérdéseket, ezért általános iránymutatásokra és közös stratégiákra is tehettek javaslatot a Tanács számára.¹¹⁷ Az Európai Tanács elé azonban mindkettőt a Tanács terjesztette be.¹¹⁸ Az általános iránymutatások a KKBP alapvető és általános fejlődési és alkalmazási irányát határozták meg, amelyek magukba foglalhattak védelmi vonatkozású kérdéseket is. A hosszabb távra

¹¹⁵ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1851. o.

¹¹⁶ Kajtár, In: Bevezetés az Európai Unió politikáiba. 708. o.

¹¹⁷ EU-Szerződés ex 22. cikk

¹¹⁸ EU-Szerződés ex 13. cikk (2) bekezdés

szóló és a tagállamok közös külpolitikai vagy biztonsági érdekeit, illetve a közös védelem politikát alapvetően befolyásoló stratégiai döntések születtek ilyen formában. Ezek elfogadásakor az Európai Tanácsot nem kötötte semmilyen formai vagy „műfaji” követelmény. Iránymutatásként került elfogadásra 2003. decemberében az Európai Biztonsági Stratégia, amely az EU első átfogó, hivatalos és nyilvános elvi dokumentuma a KKBP alapvető kihívásairól, valamint az ezekből következő teendők meghatározó irányáról és prioritásáról. Az általános iránymutatások és elvek elsősorban az Európai Tanács ülésein elfogadott következtetések és az elnökségi következtetésekhez csatolt különféle dokumentumok formájában jelentek meg.¹¹⁹

3.3./ Közös stratégia (*Common strategy*)

A közös stratégiák elfogadása is az Európai Tanács hatáskörébe tartozott. Elfogadásukra olyan tárgykörökben került sor, amelyekben a tagállamoknak „fontos közös érdekei” voltak. A közös stratégiák célja, hogy általános politikai keretet adjanak egyes területeken az Unió számára, amely alapján koherensebb és egységesebb fellépésre lehetett képes. Olyan kérdések, amelyek regionálisak vagy nem elég jelentősek valamennyi tagállam számára, nem képezték közös stratégia tárgyát.

A tagállamok fontos közös érdekeit a következő szempontok alapján lehetett meghatározni:

- az adott régió vagy ország földrajzi közelsége,
- az adott régió vagy ország gazdasági és politikai stabilitásához fűződő érdek,
- az Unió biztonságát fenyegető veszély fennállása, nagysága.¹²⁰

A közös stratégia elfogadása volt a legnehezebb, hiszen a jellegüknél, összetettségüknél fogva a legerősebb tagállami kompromisszumkényszert jelentették, melynek elérésre tett erőfeszítések a kormányközi együttműködés területén sok buktatóval szembesültek. A tagállamok a külpolitikai kérdésekben ragaszkodtak az önállóság lehetőségéhez, melyet a saját, időnként gyökeresen eltérő céljaik érdekében gyakoroltak.¹²¹

Az Európai Biztonsági Stratégia¹²² neve ellenére inkább iránymutatás, mint közös stratégia. Nem tartalmazza a közös stratégiák tartalmi ismérveit sem, annak céljaira,

¹¹⁹ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1851-1852. o.

¹²⁰ Kajtár, In: Bevezetés az Európai Unió politikáiba. 706. o.

¹²¹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 834. o.

¹²² Az Európai Tanács által 2003. december 12-én „Egy biztonságos Európa egy jobb világban” címmel elfogadott európai biztonsági stratégia.

időtartamára és az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközökre vonatkozóan. Márpedig ezek szükséges kellékei egy közös stratégiának az EU-Szerződés ex 13. cikk (2) bekezdése szerint.¹²³

A megalkotott közös stratégiák két változata különböztethető meg:

- földrajzi alapú, országokra összpontosított stratégiák,
- tematikus stratégiák.

A *földrajzi alapú közös stratégiák* az Unió és a célországok viszonyában közösen követendő szempontokat, törekvéseket és elérni kívánt eredményeket tartalmazták. Egyes kiemelten fontos partnerekkel, illetve különösen fontos szomszédos államokkal kapcsolatosan születtek ilyen stratégiák. Azonban ezen ország központú uniós stratégiák sem jeleztek egy következetes és rendszerezett megközelítést az EU stratégiai partnerei felé. A közösségi stratégiák e változatára példaként említhető a stratégia Oroszországról¹²⁴, Ukrajnáról¹²⁵, a Mediterrán térségről.¹²⁶

A közös stratégiák másik változata az egyes kiemelten fontos kérdések átfogó és közös értelmezését, valamint kezelését megkönnyítő *tematikus stratégiák*. Ezekre példaként említhető a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzését és feltárását erősítő európai hozzájárulás stratégiája¹²⁷; a kézi- és könnyű fegyverek destabilizáló hatású felhalmozódása és illegális kereskedelme elleni küzdelemről szóló stratégia¹²⁸; az EU terrorizmus elleni stratégiája.¹²⁹ Ezek a stratégiák az időtartam kivételével többnyire megfeleltek az ex 13. cikk (2) bekezdés második albekezdésében foglalt tartalmi elemeknek (célok és rendelkezésre bocsátandó eszközök) és az Európai Tanács fogadta el őket, a Tanács ajánlása alapján. Ugyanakkor a Hivatalos Lapban nem jelentek meg.¹³⁰ Megfontolást érdemel, hogy ez utóbbi folytán csorbulhatott az uniós polgárok információhoz, dokumentumokhoz való hozzáféréseinek joga. Ezt orvosolta a Lisszaboni szerződés azzal, hogy a „közös stratégiát” „határozat” váltotta fel.

¹²³ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1852. o.

¹²⁴ Common Strategy on Russia, 1999/414/CFSP of 4 June 1999 (HL L 157, 1999.6.24., 1. o.)

¹²⁵ Common Strategy on Ukraine, 1999/877/CFSP of 11 December 1999 (HL L 331, 1999.12.23., 1. o.)

¹²⁶ Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185, 2000.7.22., 5. o.) Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1852. o.

¹²⁷ EU Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD Stratégia), Doc 15656/03, elfogadta a 2003.12.12-13-i brüsszeli Európai Tanács

¹²⁸ EU Strategy to combat illegitim accumulation and trafficking of small arms and light weapons and their ammunition, Doc 13066/05, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács

¹²⁹ EU Counter-Terrorism Strategy, Doc 14469/4/05 REV 4, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács

¹³⁰ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1853. o.

A közös stratégiák elfogadását a Tanács ajánlotta az Európai Tanács számára.¹³¹

3.4./ Együttes fellépés (*Joint action*)

Az együttes fellépés a közös stratégiák végrehajtásának egyik eszköze.¹³² Elfogadásuk a Tanács hatáskörébe tartozott. Az együttes fellépések olyan meghatározott helyzetekre vonatkoztak, ahol az Unió műveleti fellépését a Tanács szükségesnek ítélte. Az együttes fellépésben meg kellett határozni annak céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát valamint végrehajtásának feltételeit.¹³³

Az együttes fellépések jellegükénél fogva szűkebb hatókörűek voltak a közös stratégiáknál. Mivel sokkal inkább műveleti jellegűek voltak, sokszor mentesültek a politikai megfontolásoktól. Ennek következtében jóval több együttes fellépés született, mint közös stratégia, ráadásul számos olyan területen, ahol politikai okokból kizárt lett volna közös stratégia elfogadása.¹³⁴

Az együttes fellépések képezték a közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati végrehajtásának és operatív megvalósításának elsődleges eszközét. E fellépések feladatok és tevékenységek széles körét fedik le a nemzetközi megfigyelők küldésétől, válságkezelő műveleteken, demokratizálódási és államépítési folyamatok támogatásán, kézi- és könnyű fegyverek, valamint tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelmen, EU különleges képviselők kinevezésén át uniós szervek (ügynökségek, központok) felállításáig. Az együttes fellépés és a közös álláspont elhatárolása szempontjából döntő az, hogy együttes fellépés elfogadására került sor, ha az Unió közös forrásainak igénybevételére volt szükség valamely cél érdekében, így különösen műveleti fellépés érdekében. Az együttes fellépések képezték az Unió katonai és polgári válságkezelési műveleteinek jogi keretét.¹³⁵

Az együttes fellépések az alábbi tárgyakról rendelkeztek:

- a demokratikus elvek és intézmények megerősítése, az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása;

¹³¹ EU-Szerződés ex 13. cikk (3) bekezdés második albekezdés.

¹³² EU-Szerződés ex 13. cikk (3) bekezdés.

¹³³ EU-Szerződés ex 14. cikk (1) bekezdés.

¹³⁴ Jeney, In: Európai közjog és politika 835. o.

¹³⁵ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1854. o.

- a regionális politikai stabilitás elősegítése és az olyan politikai és/vagy gazdasági keretek kialakításához való hozzájárulás, amely ösztönzi a regionális együttműködést, vagy a régiókon belüli integrációt;
- hozzájárulás a konfliktusok megerősítéséhez vagy rendezéséhez;
- hozzájárulás a sürgős beavatkozást igénylő helyzetek hatékonyabb nemzetközi koordinációjához;
- a terrorizmus, az illegális kábítószer-kereskedelem, a fegyverek elterjedése elleni küzdelem;
- a jó kormányzás hatalomra jutásának elősegítése, támogatása.¹³⁶

Az együttes fellépések jogi kötőerejéről az EU-Szerződés ex 14. cikk (3) bekezdése rendelkezett. Ennek értelmében az együttes fellépések kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A tagállamok együttes fellépéseket a Tanács keretében egyhangú vagy akár minősített többségi szavazással is elfogadhattak, minősített többségi szavazásra közös stratégiák alapján kerülhetett sor, azok gyakorlati megvalósítása során.¹³⁷

Az EU-Szerződés ex 14. cikk (3) bekezdése a tagállami álláspontokra és akciókra, illetve intézkedésekre utalt, de nem említett esetleges nemzeti jogalkotási aktusokat. A célok megvalósítása időnként a tagállamok részéről nemzeti jogszabályok elfogadását is megkívánhatta, ezért az együttes fellépéseknek lehetett közvetett jogalkotási hatása is. A Tanács által elfogadott együttes fellépések azonban nem keletkeztethettek közvetlen jogokat és kötelezettségeket a tagállamok állampolgárai számára, mivel az együttes fellépések normatív alapon a tagállamokat kötik. Ebből következően az együttes fellépések közvetlen hatállyal nem rendelkeztek. Az együttes fellépések jogi kötőerejének és tagállamokra gyakorolt jogi következményeinek meghatározása nem a közösségi jog és a tagállamok nemzeti joga közötti viszonyra alapozható, hanem egy nemzetközi közjogi szerződés rendelkezései szerint elfogadott határozatból eredő kötelezettségre.¹³⁸ Az együttes fellépések a nemzetközi jogi téren kötelezték a tagállamokat, de nem jártak belső jogi hatással.¹³⁹

¹³⁶ Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a view to identifying areas open to joint action vis-à-vis particular countries or groups of countries. European Council in Lisbon, 26-27 June 1992, Conclusions of the Presidency, http://www.europarl.eu.int/summits/lisbon/default_en.htm (Utolsó letöltés 2011.03.09.)

¹³⁷ EU-Szerződés ex 23. cikk

¹³⁸ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1855. o.

¹³⁹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 835. o.

Az együttes fellépések keretében meghatározott célok és lépések szükségessé tehetők azok átültetését nemzeti szintű intézkedések formájában, ezért a tagállamoknak az együttes fellépés keretében tervezett nemzeti álláspontról vagy nemzeti fellépésről időben tájékoztatás kellett adni az Unió számára, hogy szükség esetén arról a Tanácsban előzetesen tanácskozni lehessen. Ezen előzetes tájékoztatási kötelezettség nem vonatkozott azokra az intézkedésekre, amelyek csupán a Tanács határozatait ültették át nemzeti szinten.¹⁴⁰

Az együttes fellépés érvényessége annak meghatározott időtartamáig vagy az adott hatáskörben elfogadott újabb határozatig tart. Az együttes fellépés felülvizsgálható volt, amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással volt az együttes fellépést érintő valamely kérdésre. Ilyenkor a Tanács felülvizsgálhatta az együttes fellépés elveit és célkitűzéseit és meghozhatta a szükséges határozatokat. A határozat kiterjeszthette a már elfogadott együttes fellépés időtartamát is.¹⁴¹

Az együttes fellépések jelentős része válságkezelési művelet létrehozásáról szólt, amelyek többnyire magas biztonsági kockázatú és folyamatosan változó helyzetű válságövezetekre vonatkoztak. Így előfordulhatott, hogy az együttes fellépés meghozatalának alapjául szolgáló körülmények lényegesen megváltoztak. Ha a helyzet megváltoztatása következtében kényszerítő szükséghelyzet alakult ki, és nem volt idő vagy lehetőség a Tanács határozatának meghozatalára, az EU-Szerződés ex 14. cikk (6) bekezdése felhatalmazta a tagállamokat, hogy szem előtt tartva az együttes fellépés általános célkitűzéseit, megtegyék a szükséges halaszthatatlan intézkedéseket. Ezekről az intézkedésekről a tagállamnak haladéktalanul tájékoztatni kellett a Tanácsot. Az ilyen jellegű intézkedések el is térhettek az együttes fellépés tagállamok számára egyébként kötelező rendelkezéseitől, de nem veszélyeztethették vagy sérthették a többi tagállam érdekeit, valamint az együttes fellépés egészének végrehajtását.¹⁴²

Ha egy tagállam valamely együttes fellépés végrehajtása során jelentős nehézségekkel szembesült, a nehézségek megvitatása és a megfelelő megoldás megtalálása érdekében a Tanácshoz fordulhatott. A megoldások azonban nem állhattak ellentétben az együttes fellépés célkitűzésével és nem ronthatták annak eredményességét. Ha a megoldás nem volt beilleszthető az eredeti együttes fellépés célkitűzéseinek keretei közé, akkor a Tanács a helyzetet új együttes fellépés vagy határozat elfogadásával oldhatta fel.¹⁴³

¹⁴⁰ EU-Szerződés ex 14. cikk (5) bekezdés

¹⁴¹ EU-Szerződés ex 14. cikk (2) bekezdése

¹⁴² EU-Szerződés ex 14. cikk (6) bekezdés

¹⁴³ EU-Szerződés ex 14. cikk (7) bekezdés

Az EU-Szerződés nem rendelkezett az együttes fellépések kötelező erejének az uniós intézményekre való kiterjesztéséről, így az együttes fellépéseknek a Bizottságot érintő jogi hatásairól sem. Ugyanakkor a Bizottság szorosan érintett volt az együttes fellépések végrehajtásában, mivel a közösségi költségvetés tervezéséért és végrehajtásáért a Bizottság volt felelős. A Tanács felkérhette a Bizottságot, hogy segítse elő valamely együttes fellépés végrehajtását oly módon, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat az együttes fellépésben meghatározott célok hatékonyabb elérése érdekében.¹⁴⁴ Ezen szabály lehetővé tette, hogy az együttes fellépések végrehajtásában megjelenjenek közösségi elemek a Bizottság hatáskörébe tartozó valamely intézkedés révén (például nemzetközi szankciók elrendelése és alkalmazása során vagy kézi- és könnyűfegyverek, illetve tömegpusztító fegyverek elleni küzdelmet célzó konkrét projektek végrehajtása során). E mögött az a felismerés állt, hogy a különböző közösségi politikák (elsősorban fejlesztés politika és segélyezés, kereskedelem politika) eszközei a kül- és biztonságpolitika céljainak elérését is szolgálhatták, illetve egyes közösségi politikák megvalósításához szükséges politikai feltételek kialakításának a II. pillér terén történő fellépések biztosíthatták az alapját. Ezért a gyakorlatban az Unió II. pilléres és I. pilléres fellépése szorosan kiegészítette egymást és egymásra épült.¹⁴⁵

Együttes fellépésre példaként említhető a Tanács 2008/851/KKBP együttes fellépése (2008. november 10.) a Szomália partjainál folytatott kalóztámadásoktól és fegyveres rablásoktól való elrettentéshez, azok megelőzéséhez és visszaszorításához való hozzájárulás céljából folytatott európai uniós katonai műveletről¹⁴⁶ vagy a Tanács 2008/749/KKBP együttes fellépése (2008. szeptember 19.) az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1816 (2008) sz. határozatának támogatását célzó európai uniós katonai koordinációs fellépésről (EU NAVCO).¹⁴⁷

3.5./ *Közös álláspont (Common position)*

A közös álláspont jogi természetéről, tárgyról és kötőerejéről az EU-Szerződés ex 15. cikke rendelkezett:

¹⁴⁴ EU-Szerződés ex 14. cikk (4) bekezdés

¹⁴⁵ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1855-1856. o.

¹⁴⁶ HL L 301., 2008.11.12., 33-37. o.

¹⁴⁷ HL L 252., 2008.9.20., 39-42. o.

„A Tanács közös álláspontokat fogad el. A közös álláspontok meghatározzák, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak.”

A közös álláspontok jogi természete és jogi hatásai a tagállamokra nézve elnagyoltan és általánosan kerültek megfogalmazásra. Lényegében a tagállamok közös politikai véleményének és értékelésének uniós külpolitikai eszköz formájában történő rögzítését jelentették. A tagállamokkal szembeni elvárás - biztosítják a nemzeti politikák megfeleltetését - nem haladta meg a nemzetközi együttműködési nyilatkozatok deklaratív nyelvezetét, amelyre pontosabb követelmények nem alapozhatóak. Ugyanakkor a gyakorlatban a közös álláspontokban megfogalmazott korlátozó intézkedések valódi jogalkotási kötelezettséget is róhattak a tagállamokra, illetve a Közösségre és tényleges jogi kötőerőt e jogalkotási aktusokon keresztül nyertek.¹⁴⁸

A közös álláspontoknak nincsen közvetlen hatálya, elvileg nem állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára.¹⁴⁹ Ezért a közös álláspontok jogi természetüket illetően inkább a nemzetközi jog forrásaihoz hasonlíthatóak, mivel elsősorban az államok jogait és kötelezettségeit hivatottak szabályozni. Az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő közös álláspontok esetében azonban, amelyek az érintett jogalanyok jogait és kötelezettségeit közvetlenül is érintik, elvileg felmerülhet a közvetlen hatály kérdése. Mivel az Európai Bíróságnak nem volt hatásköre a II. pillérben, ezért a közös álláspontok hatálya kérdésében nem alakíthatott ki joggyakorlatot.¹⁵⁰

A Tanács a közös álláspontokat elfogadhatta egyhangú szavazással vagy minősített többséggel, ha az elfogadásra közös stratégia alapján került sor.¹⁵¹

Ezen intézményi aktusra példa a Tanács 2009/139/KKBP közös álláspontja (2009. február 16.) a Moldovai Köztársaság Dnyeszteren túli régiójának vezetésével szembeni korlátozó intézkedések megújításáról¹⁵² vagy a Tanács 2009/787/KKBP közös álláspontja (2009. október 27.) egyes palesztin személyeknek az Európai Unió tagállamaiba történő ideiglenes befogadásáról.¹⁵³

Amennyiben a közös álláspontokat összevetjük az együttes fellépésekkel, a következő megállapításokat tudjuk tenni:

¹⁴⁸ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1857. o.

¹⁴⁹ EU-Szerződés ex 15. cikk

¹⁵⁰ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1857. o.

¹⁵¹ EU-Szerződés ex 23. cikk

¹⁵² HL L 46., 2009.2.17., 76-78.

¹⁵³ HL L 281., 2009.10.28., 6-6. o.

- közös vonás, hogy mindkettő a közös stratégiák végrehajtását szolgálja,
- hierarchikus viszonyukat illetően az EU-Szerződés ex 12. cikkének felsorolása formálisan az együttes fellépést a közös álláspont elé helyezi, ugyanakkor a közös álláspontok képezhetik az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek együttes fellépések formájában jelentek meg,
- az együttes fellépések esetében az EU-Szerződés ex 14. cikk kifejezetten rendelkezik arról, hogy az együttes fellépések kötik a tagállamokat, ehhez képest a közös álláspontra vonatkozóan az ex 15. cikk megfogalmazása jóval puhább (a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak),
- az együttes fellépések nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, közvetlenül nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára, míg az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő közös álláspontok esetében elvileg felmerülhet a közvetlen hatály lehetősége,
- a szabályozott tárgyak terjedelme és sokszínűsége mindkét jogi aktus esetében széles és gyakran egybevágó, ugyanakkor a közös álláspontok nem rendelkeznek olyan operatív intézkedésekről, mint például műveleti teendők, vagy szervek felállítása, szemben az együttes fellépésekkel,
- a közös álláspontok azonban tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a tagállamok számára írnak elő követendő politikát, illetve bizonyos intézkedések meghozatalát (szankciók vagy korlátozások közös bevezetése).

Az Európai Unió a Közös kül- és biztonságpolitika keretében mind önállóan, mind az ENSZ Biztonsági Tanácsa által az ENSZ Alapokmánya VII. Fejezete alapján elfogadott kötelező határozatok közös uniós végrehajtása érdekében közös állásponttal döntött korlátozó intézkedések (szankciók) bevezetéséről. A korlátozó intézkedések irányulhattak:

- egy adott harmadik ország ellen (például haditechnikai eszközök, technológiák exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma; kereskedelmi korlátozások, mint kettős felhasználású termékek exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma, stb.),
- meghatározott személyek ellen (célzott szankciók).

A célzott szankciók is két csoportra oszthatók:

- terroristák elleni szankciók,

- nemzetközi biztonságot és békét veszélyeztető tevékenységet folytató, emberi jogokat sértő harmadik országok politikájáért felelőssé tehető személyek és azok irányítása alá tartozó entitások elleni szankciók.

A célzott szankciók vagyoni korlátozó intézkedéseket (pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhető tételük tilalma), valamint beutazási és tartózkodási tilalmakat jelentettek. A célzott szankciók természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintették. Ugyanakkor szankciókat elrendelő közös álláspontok tekintetében semmilyen bírói kontroll nem érvényesült, mivel az Európai Bíróság a II. pillérben nem rendelkezett hatáskörrel. A megfelelő eljárási garanciák nélkül történő korlátozás az alapjogok szempontjából aggályokat vethetett fel.¹⁵⁴

A különböző pillérek jogi aktusainak együttműködése figyelhető meg a I. pilléres rendelet és a II. pilléres közös álláspont esetében. A különböző pillérek célkitűzéseinek hatékony megvalósulása érdekében, azonos szabályozási tárgyakra találkozhattunk KKBP közös álláspont és közösségi rendelet párhuzamos, egymást kiegészítő megalkotásával.

A későbbiek során hasonló jelenség bemutatásra kerül az I. pilléres irányelv és a III. pilléres kerethatározat vonatkozásában is.

A gyakorlatban a korlátozó intézkedések, szankciók bevezetéséről a Tanács valamennyi esetben közös álláspont formájában határozott. A közös álláspont elfogadását követően a közösségi hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása érdekében az EK-Szerződés 60. és 301., valamint esetenként a 308. cikke alapján a Tanács rendeleteket alkotott. Az EK-Szerződés 60. cikke a tőkeműveletek korlátozását, a 301. cikk a gazdasági kapcsolatok megszakítását vagy korlátozását tette lehetővé, amennyiben a II. pilléres közös álláspont vagy együttes fellépés így rendelkezett. Ezt a gyakorlatot az Elsőfokú Bíróság a Yusuf ügyben és Kadi ügyben¹⁵⁵ hozott ítéleteiben jóváhagyta, hivatkozva arra is, hogy a rendeletek ugyan nem a Közösség, hanem az Unió célkitűzéseinek megvalósítására irányulnak, de az Unió célkitűzése is szolgálhat megfelelő alapul az EK-Szerződés 308. cikke alkalmazásához, mivel az EU-Szerződés ex 3. cikke, másrészt pedig az EK-Szerződés 60. és 301. cikkei megteremtik a szükséges kapcsolatot az alapító szerződések között.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1858. o.

¹⁵⁵ T-306/01 Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3533; T-315/01 Yassin Abdullah Kadi v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3649, fellebbezés folytán C-402/05 P. és C-415/05 P. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351

¹⁵⁶ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1858. o.

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő közös álláspontok feletti kontrollja közvetetten, a közös álláspontokat végrehajtó I. pilléres tanácsi rendeleteken keresztül érvényesült. A Yusuf és Kadi ítéletekben, valamint a későbbi Ayadi ügyben¹⁵⁷ és a Hassan ügyben¹⁵⁸ a közösségi bíróságok a Biztonsági Tanács határozata alapján elfogadott tanácsi rendeletek felülvizsgálhatóságának és jogszerűségének kérdésében foglaltak állást. Az Elsőfokú Bíróság értelmezése szerint a közösségi rendeletek, mivel a Biztonsági Tanács kötelező határozatának végrehajtására születtek, a közösségi jog által védett alapjogoknak való megfelelés szempontjából nem, viszont a nemzetközi jog *ius cogens* szabályainak részét képező alapvető jogoknak való megfelelés szempontjából felülvizsgálhatóak. Az Európai Bíróság viszont a Kadi ügy fellebbezési eljárásában¹⁵⁹ ellentétes következtetésre jutott. Az alapvető jogok a közösségi jog általános elveinek szerves részét képezik. Az EK-Szerződés alkotmányos elve, hogy valamennyi közösségi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, melyet a Bíróságnak kell felülvizsgálnia a közösségi jogorvoslati rendszer keretében.

Az OMPI ügy¹⁶⁰ tárgya már autonóm uniós szankció volt. Ezen ítélet megállapította bizonyos emberi jogok és garanciák érvényesülésének hiányát a Tanács eljárásában (védelemhez való jog, hatékony jogorvoslatihoz való jog és a meghallgatáshoz való jog sérülése), ami a Tanácsot a rendeletek alapját képező közös álláspontok meghozatala tekintetében is új eljárási mechanizmus kidolgozására kényszerítette.¹⁶¹

3.6./ Határozat (*Decision*)

Az EU-Szerződés V. címének különböző rendelkezései több helyen is említést tettek határozat elfogadásáról. Az ex 13. cikk (3) bekezdése értelmében a Tanács meghozta az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások végrehajtásához szükséges *határozatokat*.

Az ex 14. cikk (2) bekezdése értelmében amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással volt együttes fellépést érintő valamely kérdésre, a Tanács felülvizsgálhatta az együttes fellépés elveit és célkitűzéseit és meghozhatta a szükséges

¹⁵⁷ T-253/02 Chafiq Ayadi v Tanács [2006] EBHT II-2139

¹⁵⁸ T-49/04 Faraj Hassan v Tanács és Bizottság [2006] EBHT II-52

¹⁵⁹ C-402/05 P. és C-415/05 P. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351

¹⁶⁰ T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v Tanács [2006] EBHT II-4665

¹⁶¹ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1858. o.

határozatokat. Például ilyen a Tanács 2008/134/KKBP határozata (2008. február 18.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziójáról szóló 2005/797/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról.¹⁶²

A Tanács elnöksége felelt a V. cím alapján hozott határozatok végrehajtásáért.¹⁶³ Az ex 18. cikk (5) bekezdése alapján a Tanács határozat formájában nevezte ki az Unió különleges képviselőjét.¹⁶⁴

Az ex 25. cikk felhatalmazta a Politikai és Biztonsági Bizottságot a Tanács által delegált hatáskörben válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a műveletek politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó *határozatok* meghozatalára.

Ezek az utalások hordozhatnak általános jelentést, amely a döntéshozatali folyamatok eredményére utal és nem a jogi aktusok egy külön fajtájának nevesítésére. A Tanács gyakorlatában azonban sorozatban találunk példákat arra is, hogy a különböző II. pilléres tárgykörökben elfogadott döntések határozatok formáját öltötték. Ezek lehetnek kiegészítő jellegűek, amikor közös álláspontok vagy együttes fellépések végrehajtását, illetve módosítását (megújítását vagy kiterjesztését) szolgálták.¹⁶⁵ A II. pilléres határozatok jogi természetüket és céljaikat tekintve eltértek a I. pilléres közösségi határozatoktól. A kiegészítő és lényegében a II. pilléres eszközök végrehajtására szolgáló határozatok mellett a Tanács elfogadhatott „sui generis” jellegű KKBP határozatokat is. Ezek közvetlenül az EU-Szerződés rendelkezésein alapultak, illetve azokat hajtották végre. Ennek példája az Unió Közös Védelmi és Biztonságpolitikájában központi szerepet játszó Politikai és Biztonsági Bizottság,¹⁶⁶ illetve az azt kiegészítő katonai intézmények – EU Katonai Bizottság¹⁶⁷ és EU Katonai Törzs¹⁶⁸ – létrehozására vonatkozó, a Tanács által elfogadott határozatok. Mivel az EU-Szerződés nem tartalmazott a határozatok jogi hatására és következményeire vonatkozó értelmezést vagy utalást, ezért azt a határozatok alapjául szolgáló II. pilléres eszközök, illetve alapító szerződési cikkek jellege határozta meg.¹⁶⁹

¹⁶² HL L 43., 2008.2.19., 38-38. o.

¹⁶³ EU-Szerződés ex 18. cikk

¹⁶⁴ A Tanács 2007/427/KKBP határozata (2007. június 18.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai különleges képviselőjének kinevezéséről (HL L 159., 2007.6.20., 63-64. o.)

¹⁶⁵ A Tanács határozata (2001. április 9.) az Európai Uniónak az Átfogó Atomcsend-szerződés (CTBT) mielőbbi hatálybalépésének támogatásához történő hozzájárulásáról szóló 1999/533/KKBP közös álláspont végrehajtásáról (HL L 99., 2001.4.10., 3-3. o.)

¹⁶⁶ A Tanács határozata (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról (HL L 27., 2001.1.30., 1-3. o.)

¹⁶⁷ A Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Bizottságának felállításáról (HL L 27., 2001.1.30., 4-6. o.)

¹⁶⁸ A Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról (HL L 27., 2001.1.30., 7-11. o.)

¹⁶⁹ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1850. o.

A Tanács által elfogadott „sui generis” KKBP határozatok a külpolitikai és biztonsági kérdésekben kialakított közös politikai jellegű elhatározásokat és szándékokat rögzítettek. Ezek végrehajtása és gyakorlati megvalósítása során a Tanács együttes fellépéseket is elfogadhatott, de időnként más eszközöket is igénybe vehetett adott kérdéskör természetének megfelelően, akár a V. cím keretein túl is, például a VI. cím által elfogadott intézkedések formájában.¹⁷⁰

Sajátos változata a KKBP-t is érintő határozatoknak *a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata*. Példaként hozható a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról¹⁷¹, vagy a 2004/582/EK határozat (2004. április 29.) az ATHENA részére nyújtott kiváltságokról és mentességekről.¹⁷² Ezek nem a Tanács, az Európai Parlament, a Bizottság által kerültek kiadásra, nem voltak támadhatóak az Európai Bíróság előtt, de kötelezőek az Unióban. Esetenként lehet eldönteni, hogy ezek csak a tagállamokra kötelezőek vagy az Unió intézményeire vagy akár természetes és jogi személyekre is. Elfogadásukhoz nem volt szükség a Bizottság javaslatára vagy a Parlament véleményére.¹⁷³

3.7./ Ajánlás, vélemény

Az EU-Szerződés több helyen is tartalmazott utalást *ajánlásra*.

Az ex 13. cikk (3) bekezdés második albekezdés alapján a Tanács *ajánlást* tehetett az Európai Tanácsnak közös stratégiák elfogadására.

Az ex 21. cikk az Európai Parlamentnek a Közös kül- és biztonságpolitika terén betöltött szerepéről rendelkezett. Ez alapvetően a Tanács elnökségével történő konzultációt, az elnökség és a Bizottság részéről történő tájékoztatást jelentett. Továbbá az ex 21. cikk második albekezdése alapján az Európai Parlament kérdésekkel fordulhatott a Tanácshoz, illetve számára *ajánlásokat* tehetett. Az Európai Parlament évente megvitatta a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása terén elért előrehaladást.

A fenti esetekben az ajánlás az Európai Tanács vagy a Tanács valamely intézményi jogi aktusának kezdeményezésére vonatkozó, előkészítő jellegű javaslatot jelentett.

¹⁷⁰ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1853. o.

¹⁷¹ HL L 168., 1996.7.6., 4-11. o.

¹⁷² HL L 168., 1996.7.6., 4-11. o.

¹⁷³ Mathijssen 2010: i.m. 40. o.

Jobbára olyan ajánlásokra találunk példákat, melyek kibocsátásának alapja az EK-Szerződés, de tárgyukat tekintve érintik a közös kül- és biztonságpolitikát:

- a Tanács ajánlása (2007. június 12.) a terrorista emberrablásokra vonatkozó információ megosztásáról,¹⁷⁴
- a Tanács ajánlása (2007. december 6.) a rendőri és biztonsági hatóságok számára készült, a főbb nemzetközi vonatkozású eseményeken folytatandó együttműködéssel kapcsolatos kézikönyvről,¹⁷⁵
- 94/313/EC: Council Recommendation of 30 May 1994 concerning a discontinuation of certain economic and financial relations with Haiti.¹⁷⁶

Az EU-Szerződés ex 25. cikk (1) bekezdése feljogosította a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken oly módon járuljon hozzá a politikák meghatározásához, hogy a Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjesszen a Tanács elé. A vélemény is döntés előkészítő szerepet töltött be.

3.8./ Jogalkotási-döntéshozatali eljárás

Az *Európai Tanács* az általános iránymutatásokat és közös stratégiákat *konszenzusos* döntéshozatal útján fogadhatta el, bár erről az EU-Szerződés kifejezetten nem rendelkezett. Mint ahogyan arról sem, hogy ezek elfogadását ki kezdeményezhette. Bármely tagállam vagy a Bizottság a Tanács elé terjeszthetett II. pillért érintő kérdéseket, az Európai Tanács elé azonban az általános iránymutatásokra és közös stratégiákra vonatkozó javaslatokat a Tanács terjesztette be.¹⁷⁷

A *Tanács* hatáskörébe tartozó II. pilléres jogi aktusok megalkotására vonatkozó döntéshozatali eljárást az EU-Szerződés ex 23. cikke szabályozta.

Főszabály szerint a Tanács *egyhangúlag* eljárva hozott döntést. Ez az egyhangúság azonban „rugalmas egyhangúságot” jelentett, tehát a személyesen jelenlévő vagy képviselt tagok tartózkodása nem akadályozta a jogi aktus elfogadását. A szavazástól való tartózkodás esetén lehetőség volt úgynevezett „konstruktív tartózkodásra”, a tartózkodásához bármely tagállam egy formális nyilatkozatot fűzhetett. Ebben az esetben nem volt köteles a jogi aktust alkalmazni, de elfogadta, hogy az köti az Uniót. A kölcsönös

¹⁷⁴ HL L 214., 2007.8.17., 9-12. o.

¹⁷⁵ HL C 314., 2007.12.22., 4-21. o.

¹⁷⁶ HL L 139., 1994.6.2., 7-7. o.

¹⁷⁷ EU-Szerződés ex 22. cikk

szolidaritás szellemében az érintett tagállam köteles volt tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehetett az Uniónak a kérdéses jogi aktuson alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatta, a többi tagállam pedig ezt köteles volt tiszteletben tartani. Ha a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűző tagállamok száma elérte az EK-Szerződés 205. cikk (2) bekezdése szerint súlyozott szavazatok több mint egyharmadát, a jogi aktust nem lehetett elfogadni. Tehát ha a konstruktív tartózkodó tagállamok száma elérte az úgynevezett „minősített kisebbséget”, ez akadályát jelentette a döntés meghozatalának, a jogi aktus megalkotásának.¹⁷⁸

Meghatározott esetekben a Tanács *minősített többségi szavazással* fogadta el a jogi aktust:¹⁷⁹

- amikor közös stratégia alapján együttes fellépéseket, közös álláspontokat fogadott el vagy bármilyen más határozatot hozott,
- amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogadott el,
- amikor a 18. cikk (5) bekezdésének megfelelően meghatározott földrajzi vagy tematikus politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező EU különleges képviselőt nevezett ki.

A minősített többséggel történő szavazásról rendelkező ex 23. cikk (2) bekezdésből következően az egyhangú döntéshozatal a katonai vagy védelmi vonatkozású jogi határozatokra, illetve az egyéb határozatokra vonatkozott.

Ez a minősített többség úgynevezett „többszörösen minősített többséget” jelentett. A Tanács tagjainak szavazatait az EK-Szerződés 205. cikk (2) bekezdésének megfelelően kellett súlyozni, a jogi aktus elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazatra volt szükség. A tagállamok annak megvizsgálását is kérhették, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 60%-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesült, az adott jogi aktus elfogadására nem került sor.

Az ex 23. cikk (2) bekezdésének második albekezdése a minősített többséggel történő döntéshozatal során beépített a „luxemburgi kompromisszumhoz”¹⁸⁰ hasonló eljárási vétót.

¹⁷⁸ EU-Szerződés ex 23. cikk (1) bekezdés

¹⁷⁹ EU-Szerződés ex 23. cikk (2) bekezdés

¹⁸⁰ 1965-ben a mezőgazdasági politika pénzügyi feltételeire vonatkozó vitában Franciaország egyedül maradt a többi tagállammal és a Bizottsággal szemben. A Tanács ülésein 9 hónapig nem vett részt, az „üres szék” politikáját folytatta. A válságot az 1966-ban kötött „Luxemburgi kompromisszum” oldotta fel: valamely tagállam számára vitálisan fontos kérdésben nem alkalmazzák az előírt minősített többségi szavazást, hanem helyette egyhangúságot igyekeznek elérni.

Ha valamely tagállam kijelentette, hogy fontos és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó jogi aktus elfogadását, a szavazásra nem kerülhetett sor. Ilyenkor a Tanács minősített többséggel eljárva kérhette, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

Végezetül eljárási kérdésekben a Tanács *egyszerű szótöbbséggel* határozott.¹⁸¹

3.9./ Megállapodások

Az EU-Szerződés ex 24. cikke felhatalmazást adott az Unió számára a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása érdekében egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel „*megállapodások*” megkötésére. A cikk rögzítette ezen megállapodások megkötésére vonatkozó eljárást is. A Tanács felhatalmazhatta az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat a megállapodások megkötése céljából. E megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács kötötte meg.¹⁸² A Tanács a megállapodás megkötéséről egyhangúlag határozott, ha a megállapodás olyan kérdésre vonatkozott, amelynél a belső jogi aktusok elfogadásához is egyhangúságra volt szükség.¹⁸³ Ha azonban a megállapodás együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtását szolgálta, a Tanács az ex 23. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban minősített többséggel hozott döntést.¹⁸⁴

Az ilyen megállapodások megkötése során a tagállamok feltétellel élhettek, és a megállapodás nem kötelezte azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek. Ugyanakkor a többi tagállam megegyezhetett abban, hogy a megállapodást ideiglenesen, a feltételtől függetlenül alkalmazni kell.¹⁸⁵ A megállapodás ilyenkor kötelezte valamennyi, feltétellel nem élő tagállamot, valamint az ex 24. cikk (6) bekezdése alapján az Unió intézményeit.

Mivel az EU-Szerződés kifejezetten nem teremtett nemzetközi jogalanyiságot az Európai Unió számára, kérdésként merült fel ezeknek a megállapodásoknak a jogi státusza. Az egyik – szerintem helyes - értelmezés szerint a Tanács a tagállamok képviseletében kötötte a megállapodást, egyedül eljárva valamennyi tagállam nevében. A másik

¹⁸¹ EU-Szerződés ex 23. cikk (3) bekezdés

¹⁸² EU-Szerződés ex 24. cikk (1)

¹⁸³ EU-Szerződés ex 24. cikk (2)

¹⁸⁴ EU-Szerződés ex 24. cikk (3)

¹⁸⁵ EU-Szerződés ex 24. cikk (5)

értelmezés szerint maga az Unió volt a szerződő fél, ami implicit módon az Unió nemzetközi jogalanyiségának elismerését jelentette. Ez utóbbi értelmezés mellett szólt, hogy az ex 24. cikk (6) bekezdése szerint a megállapodások az Unió intézményeit kötötték. Ugyanakkor az ex 24. cikk (5) bekezdés első fordulata lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a megállapodás megkötését azzal a feltétellel szavazzák meg, hogy a nemzetközi szerződések megkötésére irányadó saját nemzeti alkotmányos eljárásukat lefolytatják. Ilyenkor az adott tagállamot a belső ratifikáció lezárulásáig a megállapodás nem kötötte. Ez arra utal, hogy megállapodások alanyai valójában a tagállamok.¹⁸⁶ Blutman László e megállapodásokat a tagállamok Unió közbejöttével kötött nemzetközi szerződéseinek minősíti.¹⁸⁷

Törő Csaba szerint az ex 24. cikk alapján megkötött megállapodások esetében az Unió által megkötött nemzetközi szerződésekről van szó. A klasszikus nemzetközi közjogi szerződésektől eltérően a Tanácsban történő határozathozatal és az ez alapján történő aláírás helyettesítette a nemzetközi szerződés tagállamok általi aláírását, továbbá az ex 24. cikk (5) bekezdéséből következően az adott nemzetközi szerződés anélkül kötelezhette az Uniót, hogy azt minden – vagy akár bármely – tagállamnak is meg kellene erősítenie saját nemzeti ratifikációs előírásainak megfelelően.¹⁸⁸

A Magyar Köztársaság gyakorlata a Magyarország által kötött klasszikus nemzetközi közjogi szerződésekhez hasonlóan kezelte az EU-Szerződés ex 24. cikke szerinti megállapodásokat. Ha az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyat érintett a megállapodás, a Tanácsban a magyar fél képviselője megtette az alkotmányos eljárás lefolytatására vonatkozó fenntartást, ezt követően a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. tv. szerint az Országgyűlés törvényben adott felhatalmazást a megállapodás kötelező hatályának elismerésére, a köztársasági elnök pedig kiállította az erről szóló okiratot.¹⁸⁹

Az ex 24. cikkben foglalt lehetőség gyakorlati megvalósítása sorozatban vezetett különböző nemzetközi szerződések megkötéséhez, amelyekben az Unió jelenik meg szerződő félként más nemzetközi szervezetekkel, illetve a harmadik országokkal kialakított kül- és biztonságpolitikai együttműködés során. Az Unió számos partneri, közreműködői és státus megállapodást kötött 2001. óta. Ezen nemzetközi megállapodásokban az egyik

¹⁸⁶ Jeney, In: Európai közjog és politika. 837. o.

¹⁸⁷ Blutman: i.m. 218. o.

¹⁸⁸ Törő Csaba: §§ 11-16., 18., 20., 22-27e. cikk. In: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1910. o.

¹⁸⁹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 837. o.

szerződő fél mindig az Európai Unió, a tagállamok szerződési részvételére történő legkisebb utalás nélkül.¹⁹⁰

A teljesség kedvéért itt jegyezzük meg, hogy az ex 24. cikk szabályai kiterjedtek a III. pillér (EU-Szerződés VI. cím, Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) hatálya alá tartozott kérdésekben megkötendő megállapodásokra.¹⁹¹ Gyakran a II. pilléres megállapodások a III. pillért is érintették. Ilyenkor az EU-Szerződés ex 24. és 38. cikkei egyszerre jogalapját képezték a nemzetközi megállapodás megkötésének. Erre példa az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitfuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás.¹⁹²

A megállapodás mellett említést érdemel a megállapodást előkészítő vagy helyettesítő, átmeneti időre szóló eszközként használt, valamely harmadik országgal történt *levélváltás*. A nemzetközi jogban jegyzékváltásként vagy táviratváltásként is ismert levélváltás olyan nemzetközi szerződés, amely két okmány formájában jelenik meg. Az egyik állam jegyzék formájában ajánlatot tesz a másik államnak bizonyos konkrét kérdésben történő megállapodásra és ezt a másik fél jegyzék formájában fogadja el.¹⁹³ Példaként szolgálhat:

- az Európai Unió és Kenya Kormánya közötti levélváltás a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított és az EUNAVFOR által fogva tartott személyeknek, valamint az EUNAVFOR birtokában levő lefoglalt javaknak az Európai Unió által vezetett tengeri erők (EUNAVFOR) részéről Kenya részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra, illetve azok kezelésére vonatkozó feltételekről és szabályokról;¹⁹⁴
- az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról.¹⁹⁵

A fenti megfontolásokból következően az EU-Szerződés ex 24. cikke alapján megkötött megállapodásokat, levélváltásokat helyesebb jogforrási rendszertanilag az intézményi jogi aktusok helyett a nemzetközi szerződések közé besorolni.

¹⁹⁰ Törő, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1910. o.

¹⁹¹ EU-Szerződés ex 24. cikk (4) bekezdése

¹⁹² Jeney, In: Európai közjog és politika. 837. o., HL 2006 L 298/27. o.

¹⁹³ Nagy Károly: i.m. 347. o.

¹⁹⁴ HL L 79., 2009.3.25., 49-59. o.

¹⁹⁵ HL L 315., 2009.12.2., 37-43. o.

3.10./ Alkotmányos Szerződés módosítási kísérlete

Az Alkotmányos Szerződés jelentős változást irányzott elő a KKBP intézményi aktusai körében, az alapvetően kormányközi jellegének érintetlenül hagyása mellett. Az *európai határozat* lett volna az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának egységes végrehajtási eszköze, míg az Alkotmányos Szerződés kifejezetten kizárta volna a KKBP terén *európai törvény* és *európai kerettörvény* elfogadását.¹⁹⁶

4./ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt¹⁹⁷

4.1./ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról és intézményi aktusairól általában

A III. pillér egy nemzetközi szerződéssel (EU-Szerződés) szabályozott együttműködés volt a tagállamok között, melynek keretében a tagállamok felelőssége a közös fellépésben volt, ugyanakkor igénybe vehették ezen együttműködés keretében a közösségi szerveket és intézményrendszert. Ez különböztette meg a III. pillért a hagyományos kormányközi együttműködéstől és a szupranacionális módszer felé vitte. A közösségi jog és a III. pillér joga nem egyforma, más jellemzőkkel bírt a két jogterület a jogforrási rendszert, jogalkotási eljárást, joghatásokat és a kikényszerítési lehetőségeket illetően. Ebből fakadóan a közösségi jogban kifejlődött értelmezési dogmatika soha nem volt alkalmazható a maga teljességében automatikusan a III. pillér jogára vonatkozóan, de ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem lehetett meríteni a közösségi jogból, mint ahogy tette ezt az Európai Bíróság is.¹⁹⁸

Az EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. A hatásköri elkülönülés alapján az EU-Szerződés ex 1. cikk (3) bekezdése, a 29. (felváltotta EUM-Szerződés 67.) cikk és a 47. (jelenleg 40.) cikk együttes értelmezése alapján a közösségi

¹⁹⁶ Jeney, In: Európai közjog és politika. 840. o.

¹⁹⁷ A III. pillér Lisszabon előtti jogi aktusait bemutató, elemző hazai szakiradalom sem túl gazdag. Jelen műben a III. pillér Lisszabon előtti intézményi aktusai alapvetően Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról (szerk.: Osztovits András), Complex Kiadó, Budapest 2008, alapján kerülnek bemutatásra, kiegészítve a kerethatározat és az irányelv összehasonlító elemzésével.

¹⁹⁸ Karsai Krisztina: VI. Cím. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések 29-42 cikk. In: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. kötet. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008, 1949. o.

jog elsőbbséget élvezett a pilléres, így a III. pilléres joggal szemben. A pillérek kollíziója esetére az Európai Bíróság a környezetvédelmi kerethatározat ügyben¹⁹⁹ meghozott ítéletében jutott erre a következtetésre, egyúttal kimondva azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta büntetendő magatartások körét is.²⁰⁰

Az EU-Szerződés, mint nemzetközi szerződés a tagállamokat kötelezte, magánfeleket érintő jogosítványokat, illetve kötelezettségeket a szerződéses rendelkezésekből nem lehetett levezetni. Hasonló a helyzet – főszabály szerint- az intézményi jogi aktusokat illetően is, *közvetlen alkalmazhatóság* vagy *közvetlen hatály* a III. pillérben nem érvényesült.²⁰¹

Érvényesült viszont a tagállami jogban az „uniókonform” értelmezési kötelezettség, amely a nemzeti átültető normák tipikusan kerethatározatnak megfelelő értelmezését jelenti, mely a nemzeti jogalkalmazó számára teremt kötelezettséget. Az EU-Szerződés ex VI. címe, illetve az annak alapján kibocsátott másodlagos intézményi joganyag egy része érintheti az egyént is, mivel elképzelhető, hogy az ügyében eljáró tagállami bíróságnak az alkalmazandó nemzeti jogszabályt uniókonform módon kell értelmeznie vagy ennek elérésére előzetes döntéshozatalt kell kezdeményeznie.²⁰² Megjegyzendő, hogy a jogirodalom a tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének kötelezettségét a *közvetett hatály* elvének nevezi. M. Nyitrai Péter viszont tévesen a *közösségi hűség elvével* azonosítja.²⁰³ Szerencsésebb azt képviselni, hogy a közvetett hatály elve a közösségi hűség elvéből eredeztethető.

Valójában a közösségi hűség elve az EK-Szerződés 10. [jelenleg tartalmában EU-Szerződés 4. cikk (3)] cikkéből levezethetően a tagállamokat, illetve azok jogalkotói, végrehajtói és igazságszolgáltatói szerveit köti, mind a pozitív cselekvési kötelezettség, mind pedig a negatív tartózkodási kötelezettség oldaláról. A tagállamok kötelezettsége ezen alapelvből következően, hogy megfelelően védelmezzék a közösségi jog tárgyakat, és gondoskodjanak arról, hogy hatáságaik, állampolgáraik ne kövessenek el közösségi jogi jogsértést, illetve ennek előfordulása esetén megfelelő módon fellépjenek a jogsértővel

¹⁹⁹ C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] ECR I-7879

²⁰⁰ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2., 1949. o.

²⁰¹ *Közvetlen alkalmazhatóság* azt jelenti, hogy az uniós norma kellően konkrét rendelkezést tartalmaz és nem kíván további tagállami kihirdető, átültető, végrehajtó vagy bármilyen egyéb jogszabályt ahhoz, hogy belépjen a belső tagállami jogalkalmazásba és ott a jogalkalmazó konkrét ügyekben alkalmazza. A *közvetlen hatály* hagyományosan azt jelenti, hogy egy jogi rendelkezés, a konkrét tényállás függvényében, a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. A közvetlen alkalmazhatóságról és a közvetlen hatályról lásd részletesen III.6.4.1./ alatt írtakat, valamint Blutman: i.m. 344 - 348. o.

²⁰² Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1949. o.

²⁰³ M. Nyitrai Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006, 109. o.

szemben. A közösségi hűség elve – az Európai Bíróság értelmezése szerint – megengedi, hogy a tagállamok kötelezettségei teljesítésére megválasszák azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak.²⁰⁴

A III. pillérben kibocsátott jogi aktusok nem sérthették a közösségi hatásköröket.²⁰⁵ A III. pilléres jogi aktusok nem állhatnak tartalmi ellentétben sem az elsődleges, sem a másodlagos közösségi jogforrásokkal, illetve nem szabályozhatnak olyan területeket, amelyre a Közösségnek volt hatásköre, ezért a III. pilléres hatásköröket „*maradék hatásköröknek*” is lehetett nevezni.²⁰⁶

A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi és jogi aktusai nem egyértelműen kategorizálhatók úgy, mint a I. pilléres közösségi intézményi jogi aktusok. A szakirodalom a közösségi intézményi jogi aktusoknak általában három csoportját különbözteti meg:

- nevesített tipikus aktusok,
- nevesített atipikus aktusok,
- nem nevesített aktusok.²⁰⁷

Karsai Krisztina a III. pillér jogi aktusait két csoportja osztja: EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdésében *nevesített aktusok* és *egyéb jogi aktusok*.²⁰⁸

Követve Karsai Krisztina kategorizálását, a III. pilléres intézményi jogi aktusai inkább kettő, mint három nagy csoportba sorolhatóak:

- *nevesített aktusok*, melyeket az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdése nevesített: közös álláspon, kerethatározat, határozat, egyezmény;
- *nem nevesített, egyéb jogi aktusok*, melyeket az EU-Szerződés külön nem nevesített: akcióterv, Európai Tanács aktusai. Ezek nem rendelkeznek kötelező erővel.

4.2./ *Nevesített aktusok*

A III. pillér tipikus intézményi aktusait az EU-Szerződés ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikke nevesítette:

²⁰⁴ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1949-1950. o.

²⁰⁵ EU-Szerződés ex 47. (jelenleg 40.) cikk

²⁰⁶ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1953. o.

²⁰⁷ Blutman: i.m. 225-226. o.; Gombos 2009: i.m. 39-40. o.

²⁰⁸ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1996. o.

A Tanács bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére egyhangúlag eljárva:

- a) közös álláspontokat fogadhat el, amelyekben meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez;*
- b) kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya;*
- c) határozatokat fogadhat el – a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve – bármely egyéb olyan célból, amely e cím célkitűzéseivel összhangban van. Ezek a határozatok kötelezőek és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal; a Tanács minősített többséggel elfogadja az ezeknek a határozatoknak az Unió szintjén történő végrehajtásához szükséges intézkedéseket;*
- d) egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. A tagállamok a Tanács által meghatározott határidőn belül megindítják az alkalmazandó eljárásokat.*

Ha az egyezmények másképp nem rendelkeznek, amint azokat a tagállamoknak legalább a fele elfogadta, e tagállamokra nézve hatályba lépnek. Az egyezményeket végrehajtó intézkedéseket a Tanácson belül a Szerződő Felek kétharmados többséggel fogadják el.

Az ex 34. cikk a tagállamok közös fellépésének elemeit bontotta ki, konkretizálva ezzel az együttműködést, illetőleg a jogi aktus rendszert. Az Amszterdami Szerződés módosításai nyomán *kerethatározat* váltotta fel az *együttes fellépést*. A tagállamok kötelesek voltak a közös fellépés érdekében együttműködni.²⁰⁹ E politikai együttműködési szint a Tanácson belül működött, emellett egy másik szintet is működtetni kellett. A tagállamok közigazgatási együttműködést is kiépítettek.²¹⁰

Az ex 34. cikk (2) bekezdése meghatározta azokat az intézkedéseket, amelyeken keresztül a közös fellépés elérhető. A Tanács a III. pillér keretében végzett jogalkotása során mindig az ex 34. cikk (2) bekezdést jelölte meg jogalapnak, az ex 30. (felváltotta EUM-Szerződés 87., 88.) és 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikkek csak

²⁰⁹ EU-Szerződés ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikk (1) bekezdés

²¹⁰ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1995. o.

esetlegesen és sokszor elnagyolva (bekezdés és alpont nélkül) jelentek meg a jogalap meghatározásánál, ezért ezeket formális jogalapnak kevésbé lehet tekinteni.²¹¹

Lényegében mindegyik megnevezett jogi aktus kötelező erejű, de a címzetteket és a kötőerőt tekintve nem egyformák. Az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezett ezen jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára.²¹²

Az EU-Szerződés nem fektette le külön azt, hogy egy konkrét szabályozási tárgykör vonatkozásában melyik jogi aktust kell a Tanácsnak választania. Így különösen a jogharmonizáció tárgyában *kerethatározat* és *egyezmény* elfogadására is sor kerülhetett. A tagállami jog oldalról a legnagyobb különbség abban volt, hogy míg az *egyezmény* ratifikációja – a tagállamok egy részében – csakis a tagállami parlament döntésével történhetett, a *kerethatározat* elfogadásához erre nem volt szükség.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. sz. nyilatkozat értelmében a jogi aktusokra és intézkedésekre vonatkozó kezdeményezéseket, illetve a Tanács által e rendelkezés alapján elfogadott jogi aktusokat közzé kellett tenni az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában.

4.2.1./ Közös álláspont (*Common position*)

Ez a jogi aktus harmadik államokkal kapcsolatos fellépés körében játszott szerepet, ugyanis az EU-Szerződés ex 37. (jelenleg hatályon kívül) cikkének értelmében a tagállamoknak nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon az elfogadott közös álláspontokat – ha volt ilyen – kellett képviselniük. Azonos elnevezéssel, de különböző tartalommal a közösségi jogban is létezett közös álláspontot, amely az együttdöntési eljárás egyik köztes eredményének számított.²¹³ Ezen túlmenően a Közös kül- és biztonságpolitika terén a Tanács bocsáthatott ki egy harmadik típusú közös álláspontot.²¹⁴

A közös álláspont jogi kötőerejével kapcsolatosan korábban megoszlottak a vélemények, amelyeket az Amszterdami Szerződés sem hozott teljesen közös nevezőre. Mivel az EU-Szerződés a kerethatározat és a határozat meghatározásánál annak jogi kötőerejét külön ki is emelte, *argumentum a contrario*, a közös álláspont a Szerződés szövegénél fogva nem lehetne kötelező erejű. Több érv is szól azonban amellet, hogy a közös álláspont, mint nemzetközi jogi eszköz köti a tagállamokat. Egyrészt az ex 37. cikk

²¹¹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1996. o.

²¹² EU-Szerződés ex 35. cikk

²¹³ EK-Szerződés 251. (EUM-Szerződés 294.) cikk (2) bekezdés

²¹⁴ EU-Szerződés ex 15. (jelenleg 29.) cikk

szerint a tagállamok kötelesek voltak az elfogadott közös álláspontot képviselni, másrészt a Hivatalos Közlöny L sorozatában tették közzé, harmadrészt az EU-Szerződés ex 35. (jelenleg hatályon kívül) cikk (7) bekezdése értelmében az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezett rá vonatkozóan a tagállamok között felmerült vita esetén. Közvetett módon alátámasztja ezt a *venire contra factum proprium* tilalmának elve is, azaz hogy a korábbi magatartással ellentétes magatartás tanúsítása tilalmazott. Így, ha már egyszer valamely kérdésben a közös álláspont kibocsátásában mindegyik tagállam közreműködött, egészen annak kiiktatásáig ahhoz minden tagállamnak tartania kell magát, még akkor is, ha a közös álláspont címzettje tulajdonképpen maga az Unió, s nem a tagállamok.²¹⁵

Példaként említhető a Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös álláspontja, amelyet az akkor még tervezett, szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről fogadott el, vagy az 1999. május 27-én elfogadott közös álláspontot az időközben elfogadott számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról.

A közös álláspont kötelező jellege mindenképpen nemzetközi jogi jellegű, a tagállamok nemzeti jogára hatása nem volt.²¹⁶

A közös álláspontnak nem volt közvetlen hatály: az egyént nem kötelezhette, illetőleg egyének nem is hivatkozhattak közös álláspontra. A döntéshozatalt illetően az Európai Parlamentet nem kellett meghallgatni, illetve az Európai Bíróság előzetes döntéshozatalra, illetve a semmisségi eljárás lefolytatására nem volt jogosult.²¹⁷

4.2.2./ Kerethatározat (*Framework decision*)

4.2.2.1./ Alapvető jellemzők

A kerethatározat jogközelítés célját szolgálta, a szabályozási tartalomról az EU-Szerződés ex 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikk (1) bekezdése e) pontja rendelkezett. A kerethatározatban foglalt cél megvalósítása a tagállam (és szervei) számára kötelező, de a jogi aktus nem közvetlenül hatályos. A magyar szóhasználat nem fejezi ki

²¹⁵ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1996. o.

²¹⁶ Jeney, In: Európai közjog és politika. 838.o.

²¹⁷ EU-Szerződés ex 35., 39. (jelenleg hatályon kívül) cikkei

azt a teljességet, amit – az Európai Bíróság közösségi jogi ítélkezési gyakorlatára figyelemmel – egyes más hivatalos változatok tartalmaznak, ugyanis az ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikk eredeti célkitűzését tekintve mind a közvetlen alkalmazhatóságot, mind pedig a közvetlen hatályt kizárja. A magyar változat ezzel szemben a közvetlen hatály kifejezést használja, azaz látszólag megengedi a közvetlen alkalmazhatóságot. A kerethatározatnál a b) pont második mondatában foglaltak miatt a közvetlen alkalmazhatóság hiánya is adott, azonban a pontatlan magyar szóhasználat következménye a határozatról szóló rendelkezésekkel való egybevetésben válik igazán kézzelfoghatóvá.²¹⁸

A kerethatározatban megfogalmazott cél végrehajtási formájának és eszközének megválasztása, azaz a jogi keret kitöltése a tagállamok kompetenciája volt. Ez ugyanakkor nem a nemzetközi jogi értelemben vett transzformációt (illetve ratifikációt) jelenti, hanem a belső jogrendszer meghatározott célnak történő megfeleltetését (beillesztés vagy implementáció), lényeges értékelési mozgástérrel. A tagállamok szabadon, nemzeti jogrendszerükre figyelemmel eldönthették, milyen módon hajtják végre a kerethatározatban előírányzott célt. Ugyanakkor megemlíthető, mivel az EU-Szerződés nem rendelkezett konkrét előírással a kerethatározati célkitűzés részletességét illetően, így az sem ritka, hogy a „célkitűzés” részletes anyagi vagy eljárási szabályozást tartalmaz, s ez jelentősen beszűkítette a tagállami mozgásteret.²¹⁹

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után nem azonnal indult meg a kerethatározati formában történő jogalkotás, jó két évig még javaslat sem született. Majd 2000. május 29-én elfogadásra került az első kerethatározat (2000/383/IB) az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi büntetésekkel és egyéb szankciókkal megvalósuló védelemről.²²⁰ Összesen 44 kerethatározat született. Az utolsó a Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről.²²¹

²¹⁸ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1997. o.

²¹⁹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1997. o.

²²⁰ Tanács 2000/383/IB kerethatározata az euro bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről, HL L 140., 2000.6.14. 1.o.

²²¹ HL L 328., 2009.12.15., 42-47. o.

4.2.2.2./ Összevetés a közösségi irányelvvel

A kerethatározat legális definíciója több szempontból is visszatükrözi a I. pilléres, közösségi irányelv jellemzőit, így megállapítható, hogy a kerethatározat és az irányelv egymással rokon jogi eszközök. Nagy Ferenc és Karsai Krisztina a kerethatározatot az irányelv „alteregójának” nevezi.²²² A hasonlóságot a pillérek közötti összemérhetőség, a transzparencia szándéka indokolja. A kerethatározat a strukturálisan az irányelv mintáját követi, azonban joghatásaiban és végrehajtása ellenőrzésében jóval lemarad mögötte.²²³

- A kerethatározat és az irányelv hasonló jellemzői:

a./ Legális definíció

A kerethatározat alapító szerződési „törvényi megfogalmazását” [EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pont] fentebb idéztük.

Az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikke szerint „*az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja*”.

b./ Jogharmonizációs cél

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a kerethatározat a III. pilléres tárgykörökön belül a tagállamok jogi és közigazgatási előírásainak közelítését szolgálja. Az EK-Szerződés 94. (EUM-Szerződés 115.) cikke szerint a Tanács irányelvet bocsáthat ki a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak közelítésére a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatosan.

Mindkét jogi aktus célja tehát a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak – elsősorban törvényeinek és rendeleteinek – közelítése. Az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet. Megjegyzést érdemel, hogy Jeney Petra különbséggént értékeli, hogy a kerethatározat az EU-Szerződés szövege szerint a jogközelítést szolgálta, míg az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet.²²⁴

²²² Nagy Ferenc-Karsai Krisztina: A kerethatározat. Büntetőjogi Kodifikáció. HVG-ORAC, 2003. I.- II. szám, 3. o.

²²³ Nagy-Karsai: i.m. 5. o.

²²⁴ Jeney, In: Európai közjog és politika. 838. o.

c./ Kötelező erő

Mind a kerethatározat, mind az irányelv kötelező erővel bír a címzett tagállamok számára.

d./ Címzetti kör

Mind a kerethatározatnak, mind az irányelvnek címzettjei kizárólag tagállamok lehetnek és a tagállamot kötelezik a bennük foglalt cél elérésére.

e./ Implementálás

Mindkét jogi eszköz esetében per definitionem szükséges a tagállami implementálás, azaz a belső jogba történő átültetés. Mindkettő esetében a tagállam szabadon döntheti el az átültetés formáját és eszközét. A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen módszert és eszközt (jogi, közigazgatási) alkalmaznak az implementálás során.

f./ Határidő a jogi aktus szerinti kötelezettség teljesítésére

Mind a kerethatározat, mind az irányelv esetében a kibocsátó intézmény határidőt írhat elő a tagállam számára a jogi eszközben foglalt kötelezettség, azaz a belső jogba történt átültetés teljesítésére.

g./ Közvetett hatály

Mindkét jogi eszköz bizonyos esetekben közvetett hatállyal bírhat. Ez irányelv esetében a nemzeti jognak az irányelv-konform értelmezését, míg kerethatározat esetében a nemzeti jognak a kerethatározat-konform értelmezését jelenti.

Az irányelvek esetében a közvetett hatály elvét az Európai Bíróság az irányelvek horizontális közvetlen hatálya hiányának pótlására szolgáló egyik eszközként dolgozta ki. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis az átültetést kívánó, de át nem ültetett, vagy a nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatállyal csak állami szervekkel szemben rendelkezhetnek, tehát vertikális, azaz állam - magánfél közötti viszonyban.²²⁵ Az irányelveknek horizontális közvetlen hatályát az Európai Bíróság mindezidáig nem fogadta el, azaz magánfelek egymás közötti viszonyában az irányelvi rendelkezés közvetlen hatállyal nem bír. Ez bizonyos esetekben hátrányos lehet magánfelek számára. Ennek enyhítésére, ill az irányelvek joghatásainak erősítésére az Európai Bíróság

²²⁵ Blutman: i.m. 327. o.

joggyakorlatából több megoldási eszköz bontakozott ki, melynek egyike a közvetett hatály elve, azaz a tagállami belső jognak az irányelv szövege és szelleme szerinti értelmezésének kötelezettsége.²²⁶

A közösségközi jogértelmezés kötelezettsége az I. pillérből átgyűrűzött a III. pillérbe is, s ott a belső jog „kerethatározat-konform” értelmezésében nyert kifejezést. A kerethatározat kötelező jellege, amelyet az EU-Szerződés az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikk (3) bekezdésével egyező szöveggel fektetett le, a nemzeti hatóságok és különösen a bíróságok számára a nemzeti jog megfelelő értelmezésének kötelezettségét vonja maga után. Ezt nem rontja le az a tény sem, hogy az Európai Bíróság III. pilléres kompetenciái szűkebbek voltak, mint a közösségi jogban. Az Európai Bíróság konkrétan – a korábbi tudományos álláspontokat megerősítve – a Pupino-ügyben²²⁷ hozott ítéletében fejtette ki ezt a kötelezettséget. Az Európai Bíróság olasz felterjesztésre előzetes döntéshozatali eljárást folytatott le, amelynek alapügye egy olasz óvónő, Maria Pupino ellen folytatott büntetőeljárás volt, akit azzal gyanúsítottak, hogy a felügyeletére bízott öt éven aluli gyermeket bántalmazta. Az ügyben az alkalmazott olasz büntetőeljárás szabályok és a Tanácsnak a sértett jogállásáról szóló kerethatározata (2001/220/IB) közötti esetleges ellentét miatt került sor az előzetes döntés kérésére. Az Európai Bíróság álláspontja szerint nehéz lenne az Unió feladatainak hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul. Kimondta azonban azt is, hogy a nemzeti bíróság azon kötelezettségének, miszerint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megvannak a maga korlátai: a jog általános elvei, így különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma. Korlátja a jogértelmezésnek az is, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzített eredményre vezessen: az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog contra legem értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, alkalmazható-e a nemzeti jog úgy, hogy ne vezessen a kerethatározatban

²²⁶ Várnay – Papp 2001: i.m. 217 - 219.o.

²²⁷ C-105/03 Büntetőeljárás Maria Pupino ellen [2005] EBHT I-5285

előírttól ellentétes eredményre. A konkrét ügyben a nemzeti bíróságnak kellett eldöntenie, hogy a nemzeti jogszabályoknak lehet-e uniókonform értelmezést adni.²²⁸

h./ Bírósági kontroll

Mindkét jogi eszköz esetében érvényesült az Európai Bíróság ellenőrző szerepe, azonban nem teljesen azonos módon.

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság hatáskörébe tartozott:

- semmisségi perben valamely irányelv jogszerűségének felülvizsgálata (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EK-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt,²²⁹
- az irányelv érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása.²³⁰

A kerethatározatokat illetően az Európai Bíróság hatásköre kiterjedt:²³¹

- a kerethatározat érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására,²³²
- semmisségi perben valamely kerethatározat jogszerűségének felülvizsgálatára (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam vagy a Bizottság nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt,²³³
- a tagállamok közötti olyan vita eldöntésére, amely a kerethatározat értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozott, amennyiben azt a Tanács valamely tagja általi beterjesztést követő hat hónapon belül nem tudta eldönteni.²³⁴

A kerethatározatok esetében az EU-Szerződés ex 35. cikkének (1) bekezdése tehát az Európai Bíróság hatáskörébe adta a kerethatározatok érvényességére és értelmezésére

²²⁸ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1998. o.

²²⁹ EK-Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikk

²³⁰ EK-Szerződés 234. (EUM-Szerződés 267.) cikk

²³¹ Nagy-Karsai: i.m. 6-7. o.

²³² EU-Szerződés ex 35. cikk (1) bekezdés

²³³ EU-Szerződés ex 35. cikk (6) bekezdés

²³⁴ EU-Szerződés ex 35. cikk (7) bekezdés

vonatkozó előzetes döntések meghozatalát. Azonban ezen előzetes döntéshozatali hatáskör alávetéses hatáskört jelentett. Az Európai Bíróság csak adott tagállam előzetes nyilatkozata alapján nyert felhatalmazást a hatáskör gyakorlására. Az alávetés nem egyszeri, ha a tagállam elismerte a hatáskört, nem kellett minden egyes konkrét esetben ismét nyilatkoznia. A tagállami alávetési nyilatkozat nem vonható vissza.²³⁵ Az EU-Szerződés ex 35. cikkében meghatározott előzetes döntéshozatali eljárás csak a tárgyat tekintve különbözött az EK- Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti eljárástól, külön eljárási szabályok nem voltak. Nem teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság hatáskörébe csak az egyezményt érintő végrehajtó intézkedések kerültek-e, vagy minden III. pilléres jogi aktust végrehajtó intézkedés is az Európai Bíróság kontrollja alá került. Az ex 35. cikk (1) bekezdésének magyar fordításából – hasonló a némethez – arra lehet következtetni, hogy a végrehajtó intézkedések csak az egyezmények vonatkozásában estek a Bíróság hatáskörébe. Ezzel szemben a spanyol és az angol változatokból az következik, hogy a kerethatározatok és a határozatok végrehajtó intézkedései is az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörébe tartoztak.²³⁶

Az Európai Bíróságnak a kerethatározat érvényessége kérdésében hozott döntése erga omnes hatállyal bír, az értelmezés kérdésében hozott döntés hatálya kérdésében irányadó az Európai Bíróságnak a közösségi jogi aktusok értelmezése kérdésében kialakult joggyakorlata.

Általában véve a tagállami bíróságok számára – szemben az EK-Szerződés 234. (EUM-Szerződés 267.) cikk (3) bekezdésében foglaltakkal – nem volt előzetes döntéshozatalra vonatkozó előterjesztési kötelezettség, a tagállami bíróság számára az EU-Szerződés ex 35. cikke szerint lehetőség volt az Európai Bírósághoz való fordulás.

Ami a semmisségi eljárást illeti, még kevesebb volt az eltérés a közösségi jogi semmisségi eljárás és a III. pilléres semmisségi eljárás között. Az eljárás feltétlen hatáskörön alapult a III. pillérben is, nem volt szükség alávetési nyilatkozatra. Az EU-Szerződés ex 35. cikk (6) bekezdésében szabályozott eljárás az EK-Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti semmisségi eljárás III. pilléres párja volt. A két eljárás között különbség csak a kereset benyújtására jogosultak körében, illetőleg a vizsgálandó jogforrás tekintetében volt. Az Európai Bíróság hatásköre valamely kerethatározat, határozat jogszerűségének felülvizsgálatára terjedt ki, hatáskör hiánya, lényegi eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi

²³⁵ EU-Szerződés ex 35. cikk (2) és (3) bekezdés

²³⁶ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 2002-2003. o.

rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Keresetindítási joga a tagállamoknak és a Bizottságnak volt.²³⁷

Kerethatározatok esetében az Európai Parlament nem rendelkezett kereset indítási joggal. Ha a Tanács megsértette az Európai Parlament EU-Szerződés ex 39. cikke szerinti részvételi jogát, a Csernobil - ügyben²³⁸ hozott ítélet szerint meg lehetett alapozni az Európai Parlament jogát sui generis semmisségi eljárás indítására. Amennyiben az Európai Bíróság megállapította a kerethatározat jogszerűtlenségét, megsemmisítette azt, ami a kerethatározat törlését jelentette az uniós jogból. Míg az előzetes döntéshozatali eljárás során történő érvénytelenség megállapításánál formailag nem történt meg az érintett kerethatározat törlése a jogrendből. Bár az EU-Szerződés erre kifejezett hivatkozást nem tartalmaz, az Európai Bíróságnak a C-176/03 sz. környezetvédelmi kerethatározat ügyben hozott ítélete és az ügy tárgyát képező kerethatározat megsemmisítése választ adott a kérdésre.²³⁹

i./ Kihirdetés

A Maastrichti Szerződés óta az együttdöntési eljárással elfogadott irányelveket, a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket ki kellett hirdetni a Hivatalos Lapban. Az egyéb irányelveket a címzettekkel kellett közölni.²⁴⁰ Azonban a magánfelek jogvédelme és a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának biztosítása érdekében ez utóbbiakat is közzétették a Hivatalos Lapban.²⁴¹

A kerethatározatokat közzé kellett tenni a Hivatalos Lapban.²⁴²

- A kerethatározat és az irányelv eltérő jellemzői:

a./ Strukturális hely

Az irányelv a I. közösségi pillérnek az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikkében szabályozott jogi aktusa, míg a kerethatározat a Büntetőügyekben folytatott

²³⁷ EU-Szerződés ex 35. cikk (6) bekezdés

²³⁸ C-70/88 Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041

²³⁹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződésének magyarázata 2. 266. o.

²⁴⁰ EK-Szerződés 191. (később 254.) cikk

²⁴¹ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (2) c) pont

²⁴² Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (1) c) pont

rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) EU-Szerződés ex 34. cikkében szabályozott jogi aktus.

b./ Tárgykörök

Az irányelv tárgyi hatálya alá olyan szabályozási tárgykörök tartoznak, amelyekre vonatkozóan a jogalkotási hatáskört a tagállamok az EK-Szerződésben átadták a közösségi intézmények számára. Az irányelvek tehát az EK-Szerződés által meghatározott tárgyköröket szabályozhatták.

A kerethatározatok szabályozási tárgyát képező tárgyköröket az EU-Szerződés ex 29. (felváltotta EUM-Szerződés 67.) cikke és ex 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikke határozta meg. Az EU-Szerződés ex 29. cikke szerint ide tartozott: rasszizmus, idegen gyűlölet, szervezett bűnözés, terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószer- és fegyver kereskedelem, korrupció és csalás. Az ex 29. cikk szerinti tárgykörök felsorolása azonban csak példálózó jellegű, további bűncselekmények kapcsán is születtek kerethatározatok: a Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról, 2002/946/IB kerethatározat a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről.

Az EU-Szerződés ex 31. cikke szerinti tárgykörök: kiadatás, a tagállamokban alkalmazandó szabályok olyan mértékű összeegyeztethetőségének biztosítása, amely az együttműködés javításához szükséges, a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése; a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem területén szabályozási minimumok meghatározása a bűncselekmények tényállási elemeire és büntetési tételeire vonatkozóan.

c./ Döntéshozatali- jogalkotási eljárás

Az irányelvek esetében alapvetően a Tanács és az Európai Parlament együttdöntési eljárása érvényesült minősített többségi szavazási renddel, illetve kivételesen konzultációs eljárás minősített többségi szavazással vagy egyhangú szavazással.²⁴³

Kerethatározatok pedig kizárólag konzultációs eljárásban születtek, de ez eltért a közösségi pilléres konzultációs eljárástól. Bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács egyhangúlag határozott.²⁴⁴ A Bizottságnak tehát nem volt

²⁴³ Horváth - Ódor: i.m. 260. o.

²⁴⁴ Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés

kizárólagos javaslattevési joga, mivel a tagállamok is kezdeményezhették kerethatározat megalkotását. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Bizottság gyakrabban élt a kezdeményezés jogával, mint a tagállamok.²⁴⁵ Az Európai Parlamentnek konzultációs szerepe volt.²⁴⁶ Ez azonban nem olyan mértékű, mint az I. pillérben, mivel a Parlament a Tanács által meghatározott határidőn belül, mely nem lehet hosszabb 3 hónapnál, köteles volt kibocsátania a véleményét. Ha a Parlament elmulasztotta a megadott határidőt, a Tanács szabadon dönthetett és elegendő volt, ha a döntéséről a Parlamentet értesítette. A Tanács mindig egyhangú határozatot hozott. A Tanácson belül számos munkacsoport tárgyalta a tervezetet, mielőtt a végleges szöveg elkészült.²⁴⁷

d./ Közvetlen hatály

Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az irányelv valamely rendelkezése bizonyos feltételek teljesülése esetén vertikális közvetlen hatállyal bírhat. Ezen feltételek a következők:

- a rendelkezés kellően világos és pontos,
- a rendelkezés feltétel nélküli,
- az irányelv átültetésére adott határidő lejárt.²⁴⁸

Az Európai Bíróság ugyanakkor mindezidáig az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elismerését dogmatikai alapon kizárta (Marshall/Foster/Dori-doktrína).²⁴⁹

Az irányelvek esetében a közvetlen hatály helyettesítő hatást jelent. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt, a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe lép.²⁵⁰

A kerethatározat esetében a közvetlen hatály kizárt.²⁵¹ Még abban az esetben is, ha a tagállam a kérdéses jogharmonizációs kötelezettségének nem tett eleget. Így csak a kerethatározat rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a

²⁴⁵ Ligeti, In: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. 45. o.

²⁴⁶ EU-Szerződés ex 39. cikk

²⁴⁷ Ligeti, In: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve 46. o.

²⁴⁸ C-41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337; C-148/78 Tullio Ratti [1979] EBHT 1629

²⁴⁹ C-152/84 Helen Marshall v Southampton and South - West Hampshire Area Health Authority [1986] EBHT 0723; C-188/89 Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313; C-91/92 Faccini Dori v Recreb Srl [1994] EBHT I-3325; Blutman: i.m. 328 - 330. o.

²⁵⁰ A helyettesítő hatásról lásd Dougan: When Worlds Collide! 933 – 939. o., Paul Craig – Gráinne de Búrca: EU Law. Text, Cases, and Materials. 4. edition, University Press, Oxford 2008., 302. o.

²⁵¹ EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pont

jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti.²⁵² Ezt a problémát Lisszabont követően az irányelv jogforrási forma sem oldja meg, mivel az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvtől közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

A közvetlen hatály tilalmából az is következik, ha a kerethatározat valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy nem hivatkozhatna, hiába tekinthető ez is uniós jogsértésnek a tagállam részéről.²⁵³ Ezt a problémát viszont Lisszabont követően a kerethatározat irányelvvel történő felváltása megoldja. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felelne meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára.

e./ Bizottság eljárása

Az irányelv esetében a megfelelő átültetési határidő eredménytelen elteltével a Bizottság meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére.²⁵⁴ Ezáltal közvetve ki lehet kényszeríteni a tagállamoktól az irányelvben meghatározott kötelezettség teljesítését. A kerethatározat esetében azonban ilyen hatáskörrel nem rendelkezett sem a Bizottság, sem az Európai Bíróság. Szankció nélkül maradt a kerethatározatban foglalt kötelezettségek megsértése, amely korlátozza a kerethatározat hatékonyságát.²⁵⁵

f./ Tagállam kártérítési felelőssége magánféllel szemben

Az irányelveknek nincs horizontális közvetlen hatálya. Ez bizonyos esetekben sérelmes lehet magánfelek számára. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányából eredő jogsérelmek orvoslásának, az irányelvek joghatásai erősítésének az Európai Bíróság által kidolgozott egy másik eszköze a közvetett hatály elve mellett a tagállamok kártérítési felelőssége magánféllel szemben.

²⁵² Nagy- Karsai: i.m. 4-5. o.

²⁵³ Nagy- Karsai: i.m. 4-5. o.

²⁵⁴ EK-Szerződés 226. (EUM-Szerződés 251.) cikk

²⁵⁵ Nagy- Karsai: i.m. 5. o.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában három alapfeltételt dolgozott ki a közösségi jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség fennállására vonatkozóan:

- a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek és a norma alapján a jog tartalma azonosítható legyen,
- a jogsértés és a kár bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fenn,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.

A *Brasserie du Pecheur/Factortame* ügyben²⁵⁶ az Európai Bíróság rámutatott arra, amikor egy magánszemély, akit sérelmesen érint egy irányelv átültetésének hiánya, és aki ezen irányelv rendelkezéseire – mivel azok nem kellően pontosak és feltétlenek - nem hivatkozhat közvetlenül a nemzeti bíróság előtt, kártérítés iránti keresetet indíthat a kötelezettségét megszegő állam felelősségének megállapítása iránt az EK-Szerződés 189. (majd 249., EUM-Szerződés 288.) cikk (3) bekezdésének megsértése miatt. Ilyen körülmények között a kártérítés célja, hogy az irányelv kedvezményezettjei számára megszüntesse az irányelv tagállam általi átültetésének hiányából eredő káros következményeket. Irányelv esetében tehát, ha a tagállam nem teljesíti az irányelv szerinti jogharmonizációs kötelezettségét, nem csak a Bizottság indíthat eljárást a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére, hanem magánfél is kártérítési keresetet indíthat az uniós jogharmonizációs kötelezettségét megszegő tagállam felelősségének megállapítása iránt.

Mivel a kerethatározat nem rendelkezik közvetlen hatállyal, kerethatározat nem megfelelő tagállami átültetése, azaz a kerethatározatban foglalt kötelezettség tagállam általi nem teljesítése miatt magánfeleket nem illeti meg kártérítési igény a mulasztó tagállammal szemben. Ez a körülmény is tovább erősíti, hogy nem volt igazi szankciója a kerethatározatban foglalt tagállami kötelezettségek megsértésének.

g./ Kizáró horizontális hatás

Horizontális közvetlen hatály hiányában az irányelvek a nemzeti jogalkalmazásban bizonyos feltételekkel magánfelek közötti jogviszonyban úgynevezett kizáró hatást fejtenek ki. E jelenség az 1990-es évektől kezdve alakult ki az Európai Bíróság esetjogában a magánfelek védelme érdekében, a tagállamok által nem vagy nem megfelelően végrehajtott irányelvek joghatásait biztosító mechanizmusként. Az irányelv rendelkezése nem helyettesítő hatást fejt ki, mint közvetlen hatály esetén, hanem csupán kizáró hatást.

²⁵⁶ C-46/93 és C-48/93 *Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások* [1996] EBHT I-1029

Az irányelv rendelkezése nem teremt a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget, nem lép a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe, hanem csupán kizárja az ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását. Az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett a nemzeti polgári jog, nemzeti szerződési jog másik szabályának alkalmazására vagy a felek közötti szerződéses rendelkezés alkalmazására kerül sor. A nemzeti jogszabály kizárása következtében a magánfélre irányelven alapuló jogi kötelezettség nem hárul, a magánfelet csupán valamilyen joghátrány érheti vagy a magánfél eszik valamilyen előnytől. A magánfélre a jogi kötelezettség közvetlenül a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett alkalmazott nemzeti jogszabályi vagy szerződési rendelkezésből származik.²⁵⁷

A kerethatározat sem közvetlen, sem helyettesítő, sem kizáró hatással nem rendelkezik.

h./ Járulékos horizontális hatás háromoldalú jogviszonyokban

A háromoldalú jogviszonyokban²⁵⁸ (perben álló magánfél és állam, állami szerv, valamint perben nem álló magánfél) egy vertikális jogvitába hozott döntésnek lehetnek járulékos, de horizontális joghatásai a vitában nem álló magánfélre. Ilyenkor egy magánfél egy irányelv alapján támad állammal, állami szervekkel szemben valamilyen állami intézkedést, mely ugyanakkor jogot biztosít harmadik, az eljárásban részt nem vevő magánfélnek. Az irányelvnek nem horizontális közvetlen hatálya, hanem járulékos horizontális hatása van. Tipikus ilyen ügyek a közbeszerzési, egyes engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos, egyes környezetvédelmi jogviták.²⁵⁹

A kerethatározatok esetében járulékos horizontális hatásról nem beszélhetünk.

4.2.3./ Határozat (Decision)

E jogi aktus bármely, a jogközelítéstől eltérő célra irányulhatott, s nem csupán célkitűzésében, hanem tartalmában is kötelező, de nem rendelkeztetett közvetlen hatállyal.

A kerethatározatnál kifejtett fordítási pontatlanság itt is megjelenik. Címzettje lehetett valamely tagállam végrehajtó szerve, ilyenkor a belső alkalmazásához beillesztés volt szükséges, másfelől lehetett a közös fellépés konkrét eszköze, amikor az együttműködés

²⁵⁷ Craig-de Búrca 2008: i.m. 297.; Blutman: i.m. 353-354. o.

²⁵⁸ K. Lackhoff – H. Nyssen: Direct Effect of Directives in Triangular Situations. European Law Review, Oct. 1998., 397-413. o.; Ch. Hilson – T. Downes: Making Sense of Rights in E.C.Law. European Law Review, April 1999., 121-138. o.; Várnay - Papp 2010: i.m. 324-328. o.

²⁵⁹ Blutman: i.m. 331. o.

egyéb – jogharmonizációt nem kívánó – formáira vonatkozott. Így például az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) létrehozatala is határozattal, s nem kerethatározattal történt, mivel a tagállamok nem a meglévő jogszabályi környezet különbözőségeinek leépítésére törekedtek, hanem a jogszabályok megfelelőbb és jobb alkalmazására.²⁶⁰

A jogi jellemzőkből levezethető az uniós jognak megfelelő értelmezés kötelezettsége a határozat vonatkozásában is, amennyiben címzettje a tagállam (illetve végrehajtó szerve).

A végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket minősített többséggel kellett elfogadni. Ez a végrehajtás az uniós szintű további intézkedések megtételét jelentette, s nem vonatkozhatott a tagállami végrehajtásra, így például előfordulhatott ajánlás vagy vélemény kibocsátása ilyen célra, esetleg fogalmak tisztázása érdekében. Ebben a formában járt el a Tanács, amikor az Eurojust működési szabályzatát elfogadta, igaz, egyhangú döntéssel. Ezen végrehajtási intézkedések kapcsán a Szerződés szövege nem szólt sem a közvetlen alkalmazhatóság, sem a közvetlen hatály kérdéséről, s bár ezeket kifejezetten ki nem zárta, nem tulajdoníthatunk olyan hatást a végrehajtási intézkedéseknek, amelyek az egyén jogait közvetlenül érinthetik. Ilyen tartalmat legfeljebb azon jogforrásokban lehetett szabályozni, amelyek végrehajtására az adott intézkedést elfogadták.²⁶¹

Példaként említhető a Tanács 2005. november 21-én kelt 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről vagy a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

4.2.4./ Egyezmény (Convention)

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés d) pont nemzetközi egyezmények megalkotását tette lehetővé, amelyeket a Tanács a tagállamoknak elfogadásra ajánlott. A tagállamokat – ratifikáció előtt – arra kötelezte az EU-Szerződés és az együttműködési kötelezettség, hogy a nemzeti jogukban szükséges ratifikációs eljárást megindítsák, de az egyezmény ratifikálásának kötelezettsége nem vezethető le az EU-Szerződésből. Sajátossága az uniós egyezményeknek, hogy

²⁶⁰ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1998. o

²⁶¹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1999. o

- eltérően a hagyományos nemzetközi egyezményektől a Tanács aktusa helyettesítette az egyezmény aláírását, ezáltal gyorsabbá tette az elfogadást,
- a Tanács határidőt szabhatott a ratifikációs eljárás megindítására,
- az egyezmények – eltérő rendelkezés hiányában – már a tagállamok felének ratifikációja után hatályba léptek a ratifikáló államok vonatkozásában.

Ezek az egyezmények az uniós jog részévé váltak, így a továbbiakban a tagállamok nem köthetnek ezekkel ellentétes egyéb megállapodásokat. Ebből következően az egyezményeket is uniókonform módon kell értelmezni.²⁶²

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés d) pont alapján megkötött nemzetközi egyezmények a szubszidiárius egyezmények egyik csoportját alkotják.

A végrehajtási intézkedéseket kétharmados többséggel kellett elfogadni, de csak azon tagállamokat lehetett beszámítani, amelyek már ratifikálták az egyezményt. Bár az EU-Szerződés kifejezetten nem szabályozta, el lehet fogadni, hogy a végrehajtási intézkedések nem tekinthetők az egyezmény részeinek, ezért azokra az esetleges tagállami ratifikációs eljárásnak nem kellett vonatkoznia. Ha valamelyik tagállam később, egy olyan időpontban ratifikálja az egyezményt, amikor a többi tagállam már végrehajtási intézkedéseket is elfogadott, kérdés lehet, hogy ez utóbbiak vonatkoznak-e a később ratifikáló államokra. Bár ezzel kapcsolatosan megoszlanak a vélemények, a végrehajtási intézkedések többségi döntéshozatali lehetőségének, illetőleg az EU-Szerződés ex 43. cikke (1) bekezdésének g) pontja figyelembevételével (azaz a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával) Karsai Krisztina szerint az következik, hogy a később ratifikáló tagállamoknak a végrehajtási rendelkezéseket is követniük kell.²⁶³

Az uniós egyezményeknek csak tagállamok lehetnek a tagjai, a harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezmények az EU-Szerződés ex 24. (jelenleg 37.), 38. (jelenleg hatályon kívül) cikkei alapján jöttek létre a Közös kül- és biztonságpolitika terén.

Mivel az uniós egyezmények néhány sajátosságtól eltekintve a hagyományos nemzetközi szerződések jogi sorsát osztják, ezért bizonyos esetekben még a közvetlen hatályuk is elképzelhető. Így, amennyiben valamely szabályozási tárgykör vonatkozásában ütközés lenne kerethatározat és egyezmény között, ez utóbbinak elsőbbséget kell biztosítani.²⁶⁴

²⁶² Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1999. o

²⁶³ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződésének magyarázata 2. 1999. o

²⁶⁴ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1999. o

Az Európai Parlamentet a Tanács tájékoztatta az egyezmény elkészítéséről és a tagállamoknak történt elfogadásra ajánlásról.

III. pilléres egyezményre példa az 1997. május 26-án jóváhagyott, az Európai Községek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény vagy az 1995. július 26-án elfogadott, a Község pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény.

4.2.5./ Együttes fellépés (Joint action)

Az Amszterdami Szerződésig terjedő időszakban kibocsátott együttes fellépések – függetlenül e jogi eszköz megszüntetésétől – hatályban maradtak és a joganyag részét képezték. Az együttes fellépés kötelező jogi ereje kezdettől fogva vitatott volt, amire az alapító szerződések szövege sem adott egyértelmű választ. Az Európai Bíróság vonatkozó ítélezési gyakorlatából kivehető, hogy lényegében kötelező jelleget tulajdonít az együttes fellépésnek. A C-170/96. sz. ügyben²⁶⁵ az Európai Bíróság ugyanis megengedte az EK-Szerződés korábbi 173. (később 230., jelenleg EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti semmisségi eljárás lefolytatását a Tanács 1996. március 4-i, a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokat tartalmazó 1996/197/IB együttes fellépésével kapcsolatban, ami azért lényeges, mert a semmisségi eljárást nem kötelező erejű aktusokra nem lehet lefolytatni a kialakult ítélezési gyakorlat és a jogértelmezés szerint.²⁶⁶

Ezen jogi eszközre példa a Tanács 1996. július 15-i, a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről szóló 1996/443/IB együttes fellépése vagy az 1998. december 21-én elfogadott, a bünszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról szóló 1998/733/IB együttes fellépés.

4.3./ Nem nevesített aktusok

4.3.1./ Akcióterv

Bár az EU-Szerződés külön nem említette, de a Bizottság kezdeményezési tevékenységéhez kapcsolódott az akcióterv, amely a Bizottság feladatorientált megoldási

²⁶⁵ C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-02763

²⁶⁶ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1999 2000. o

javaslatainak ütemezését tartalmazta, s ezért lényegében a jogalkotás- kezdeményezés terveit is összefoglalta.²⁶⁷

4.3.2./ Európai Tanács aktusai

Nem voltak külön nevesítve – szemben a Közös kül- és biztonságpolitika aktusaival, mint általános iránymutatás, közös stratégia (EU-Szerződés ex 13. cikk) – az Európai Tanács aktusai, amelyet az EU-Szerződés ex 4. (jelenleg hatályon kívül) cikkében megfogalmazott feladatai ellátása során bocsátott ki, s amelyek a III. pillér történetében és fejlődési irányában is alapvető szerepet játszanak (például Tampere I., Tampere II.).²⁶⁸

4.4./ Az intézményi aktusok jogalkotási eljárása

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdése meghatározta a kezdeményezés jogát. A Bizottság az Amszterdami Szerződéssel önálló kezdeményezési jogot kapott a tagállamok mellett (eltérően a közösségi jogtól, itt nem rendelkezett a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliummal). Az Amszterdami Szerződés előtt csak a tagállamok tehettek javaslatot III. pilléres jogi eszköz megalkotására. Az EU-Szerződésben nem volt tisztázott, hogy amennyiben valamelyik jogosult élt a kezdeményezési jogával, a többiek gyakorolhatták-e ezt követően a jogukat. Elfogadható ugyanakkor, hogy ilyen esetben a meglévő kezdeményezés alapján a többi jogosult legfeljebb csak ahhoz csatlakozhatott, illetőleg az EU-Szerződés ex 36. cikke szerinti koordinációs bizottságban voltak kötelesek a Bizottság közreműködésével közös megoldást találni. Gyakran előfordult, hogy tagállamok eleve közösen kezdeményezték valamely jogi aktus, tipikusan kerethatározat kibocsátását, de elvileg az sem volt kizárt, hogy a Bizottság és valamely tagállam terjesszen elő közös kezdeményezést. A Tanács egyhangú döntést hozott, amennyiben azonban a minősített többség elegendő volt, ennek számítását az ex 34. cikk (3) bekezdése²⁶⁹ tartalmazta. A kétharmados többség számításánál a tagállamok számát kellett

²⁶⁷ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 2000. o

²⁶⁸ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 2000. o

²⁶⁹ EU-Szerződés ex 34. cikk (3): *Ha a Tanács valamely határozatához minősített többség szükséges, tagjainak szavazatait az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikke (2) bekezdésének megfelelően kell súlyozni, és a határozat elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazat szükséges. Ha a Tanács valamely határozatát minősített többséggel kell elfogadni, a Tanács tagjai annak megvizsgálását kérhetik, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 62%-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a kérdéses határozat nem kerül elfogadásra.*

alapul venni. Alkalmazni kellett az EK-Szerződés egyes eljárási szabályait is.²⁷⁰ Az EK-Szerződés 205. (jelenleg 238.) cikkének (3) bekezdése is alkalmazandó volt a Tanács szavazása során, ami azt jelentette, hogy a jelenlevő vagy képviselt tagok tartózkodása nem volt akadálya a Tanács egyhangúságot igénylő jogi aktusa elfogadásának (rugalmas egyhangúság).²⁷¹

Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határozott.²⁷²

5./ Nevesített tipikus intézményi aktusok az Alkotmányos Szerződés szerint²⁷³

Az Alkotmányos Szerződés a nevesített tipikus intézményi aktusok új típusait kívánta intézményesíteni: „*törvényalkotási aktusok*” és „*nem törvényalkotási aktusok*”. A nevesített tipikus intézményi aktusok formái részben megújultak volna, részben változatlan jellemzőkkel új elnevezést kaptak volna. Az Alkotmányos Szerződés egyúttal új, háromszintű jogforrási hierarchiát kívánt bevezetni, mely egyértelműbben tükrözte volna a törvényhozói és a végrehajtói hatalmi ágak elválasztását.

A „*törvényalkotási aktusok*” (*európai törvény és az európai kerettörvény*) helyezkedtek volna el az Alkotmányos Szerződés alatt közvetlenül.²⁷⁴

Ezek alatt pedig a „*nem törvényalkotási aktusok*”²⁷⁵:

- az Alkotmányos Szerződés által vagy a „*törvényalkotási aktusokban*” adott felhatalmazás alapján kibocsátott „*felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*,”²⁷⁶
- amennyiben pedig valamely kötelező jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kellett volna történni, ez a kötelező jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhatott volna az uniós intézményekre (elsősorban a Bizottságra, illetve különleges, valamint külön nevesített esetekben a Tanácsra), hogy „*végrehajtási aktusokat*” bocsássonak ki.²⁷⁷

A „*nem törvényalkotási aktusok*” formái: *európai rendelet, európai határozat, ajánlás.*

²⁷⁰ EU-Szerződés ex 41. (jelenleg hatályon kívül) cikk (1) bekezdés

²⁷¹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 2000. o

²⁷² EU-Szerződés ex 34. cikk (4) bekezdés

²⁷³ Az Alkotmányos Szerződés jogforrási rendszert érintő megoldásainak elemzéséről lásd Rétházi György: Az Európai Unió jogforrási rendszere az alkotmányszerződés hatályba lépését követően. Európai Tükr, 2005/1. szám

²⁷⁴ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk

²⁷⁵ Alkotmányos Szerződés I-35. cikk

²⁷⁶ Alkotmányos Szerződés I-36. cikk

²⁷⁷ Alkotmányos Szerződés I-37. cikk

Ami az *európai törvényt* illeti, a „rendeletet” átnevezték „európai törvénynek”, melynek a definíciója teljes mértékben megegyezett volna a korábbi rendeletével: teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.²⁷⁸

Az *európai kerettörvény* meghatározását tekintve megegyezett volna az egykori közösségi pillér irányelvével: az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Ez a jogalkotási eszköz nemcsak az egykori irányelvek szerepét vette volna át, hanem a III. pillér szerinti kerethatározatokét is.²⁷⁹

Az *európai rendelet* csak nevében örökölte volna a korábbi közösségi pillér szerinti legfőbb jogalkotási aktus nevét. Az európai rendelet általános hatállyal rendelkezett volna és az Alkotmányos Szerződés egyes rendelkezéseinek, illetve az „európai törvények”, valamint az „európai kerettörvények” végrehajtását szolgálta volna. Az „európai rendelet” „kettős természetű” lett volna: vagy teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó (hasonlóan az egykori rendeletekhez), vagy pedig az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyta volna (hasonlóan az egykori irányelvekhez).²⁸⁰

Az *európai határozat* szintén nemcsak az egykori közösségi pillér szerinti határozatot foglalta volna magában. Teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettek, (átvéve az Európai Szén- és Acélközösséget Alapító Szerződés szerinti definíciót), kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.²⁸¹ Azaz egyrészt magában foglalta az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikk szerinti címzetteknek szóló határozatokat, másrészt a „sui generis határozatokat”. A pilléres rendszer megszűnésével az „európai határozat” váltotta volna fel:

- az EU-Szerződés ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikke szerinti harmadik pilléres határozatokat,
- a Közös kül- és biztonságpolitika pillér keretébe tartozó, az EU-Szerződés ex 13. (jelenleg 26.) cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat, amelyek ugyan címzett nélküli határozatok, azonban a német terminológia mégis Entscheidung-ként jelöli őket,

²⁷⁸ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1)

²⁷⁹ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1)

²⁸⁰ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1)

²⁸¹ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1)

- az EU-Szerződés ex 23. (jelenleg 31.) cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat, amelyek az együttes fellépések és közös álláspontok végrehajtására szolgálnak és „sui generis jellegű határozatok,”
- a Közös kül- és biztonságpolitika pillér megszűnésével a korábbi együttes fellépés, az EU-Szerződés ex 12. (jelenleg 25.), valamint ex 34. cikkei szerint közös álláspont szerepét, amelyek mindkét esetben rokoníthatók a „sui generis határozatokkal”, és elvben kötelezők voltak a tagállamokra nézve.²⁸²

Az Alkotmányos Szerződés I-33. cikke megtartotta volna a már korábban is létezői ajánlást és véleményt, mint nem kötelező jogi eszközöket.

6./ Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés után

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának kudarcát követően az Alkotmányos Szerződés által javasolt rendszer is változáson esett át. A felülvizsgálat célja az úgynevezett „alkotmány koncepció” elemeinek kigyomlálása volt az Alkotmányos Szerződés által bevezetni kívánt rendszerből. A Lisszaboni Szerződés a hatályba lépése előtti és az Alkotmányos Szerződés megoldását ötvözi. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer előrelépés a korábbiakhoz képest, de visszalépés az Alkotmányos Szerződéshez képest.

A Lisszaboni Szerződés némi finomítással átveszi a jogi aktusoknak az Alkotmányos Szerződés által javasolt hierarchikus rendjét, két fő típus szerinti rendszerezését, ugyanakkor megőrzi a jogi aktusok korábban ismert I. pilléres formáit.²⁸³

Az egyszerűsítés, a demokratikus legitimáció és a döntéshozatali hatékonyság érdekében a Lisszaboni Szerződés két fő reformot valósított meg:

- a II. és III. pillérben használt különböző jogi eszközök megszüntetése, az Unió egészére a közös kül- és biztonságpolitika kivételével egységes jogi aktus készlet bevezetése,
- az egységes jogi aktus készleten belül két alapvető típus: a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” megkülönböztetése.

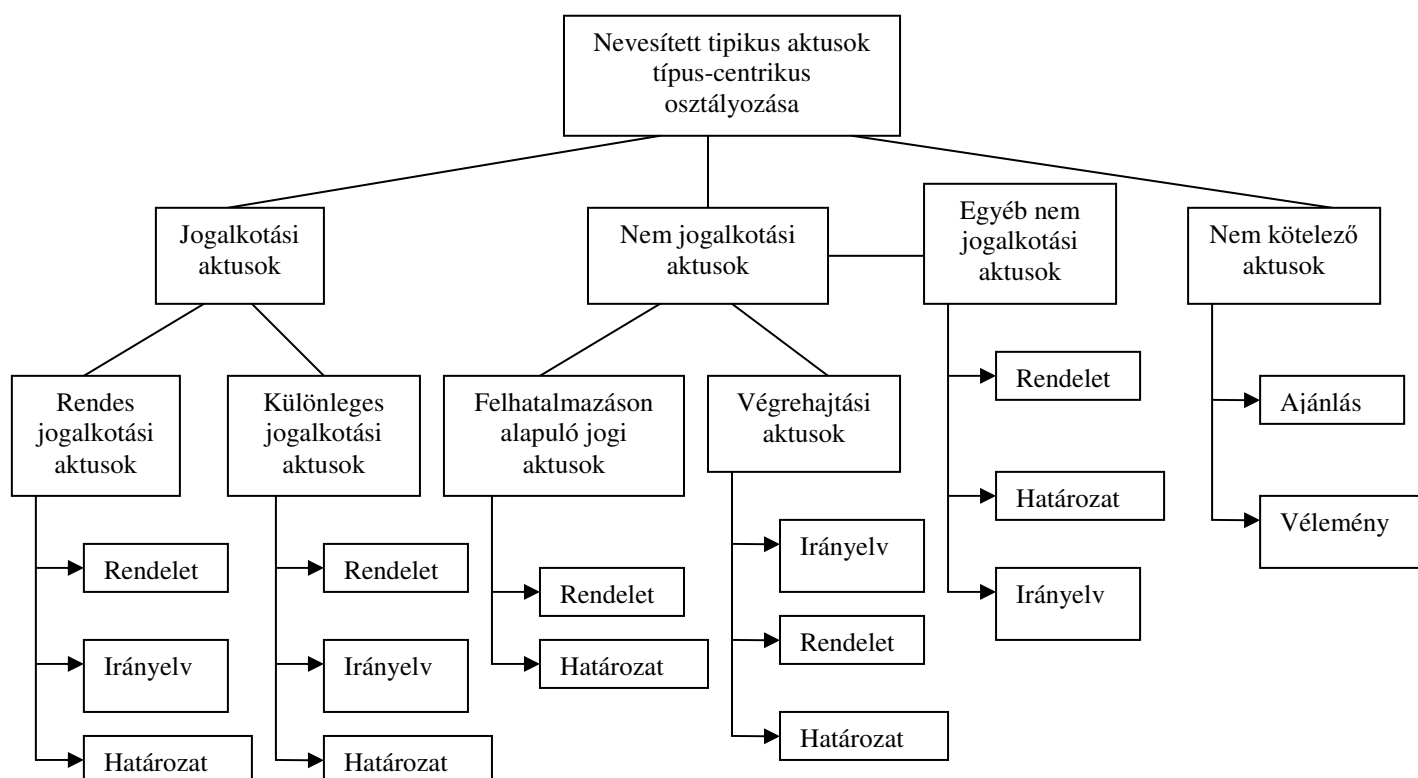
Mindezekkel a Lisszaboni Szerződés egy világosabb hierarchiát is bevezetett az intézményi aktusok között.²⁸⁴

²⁸² Rétházi: i.m. 20-21. o.

²⁸³ Hofmann a Lisszaboni Szerződés megoldását az EK-Szerződés és az Alkotmányos Szerződés hibridjének nevezi. Hofmann: i.m. 486. o.

A Lisszaboni Szerződés utáni nevesített intézményi aktusok rendszerezésében követhetjük a „*típus-centrikus*” és a „*forma-centrikus*” megközelítést. A „*forma-centrikus*” megközelítés elsősorban a Lisszabon előtti időszakban releváns, Lisszabont követően a „*típus-centrikus*” megközelítésnek van prioritása.

A „*típus-centrikus*” megközelítésben a nevesített intézményi aktusok fő kategóriái a különböző aktus típusok és azon belül alkategóriák a különböző formák. Ezen rendszerezés felépítését az alábbi 1. sz. ábra mutatja:



1. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok típus-centrikus osztályozása

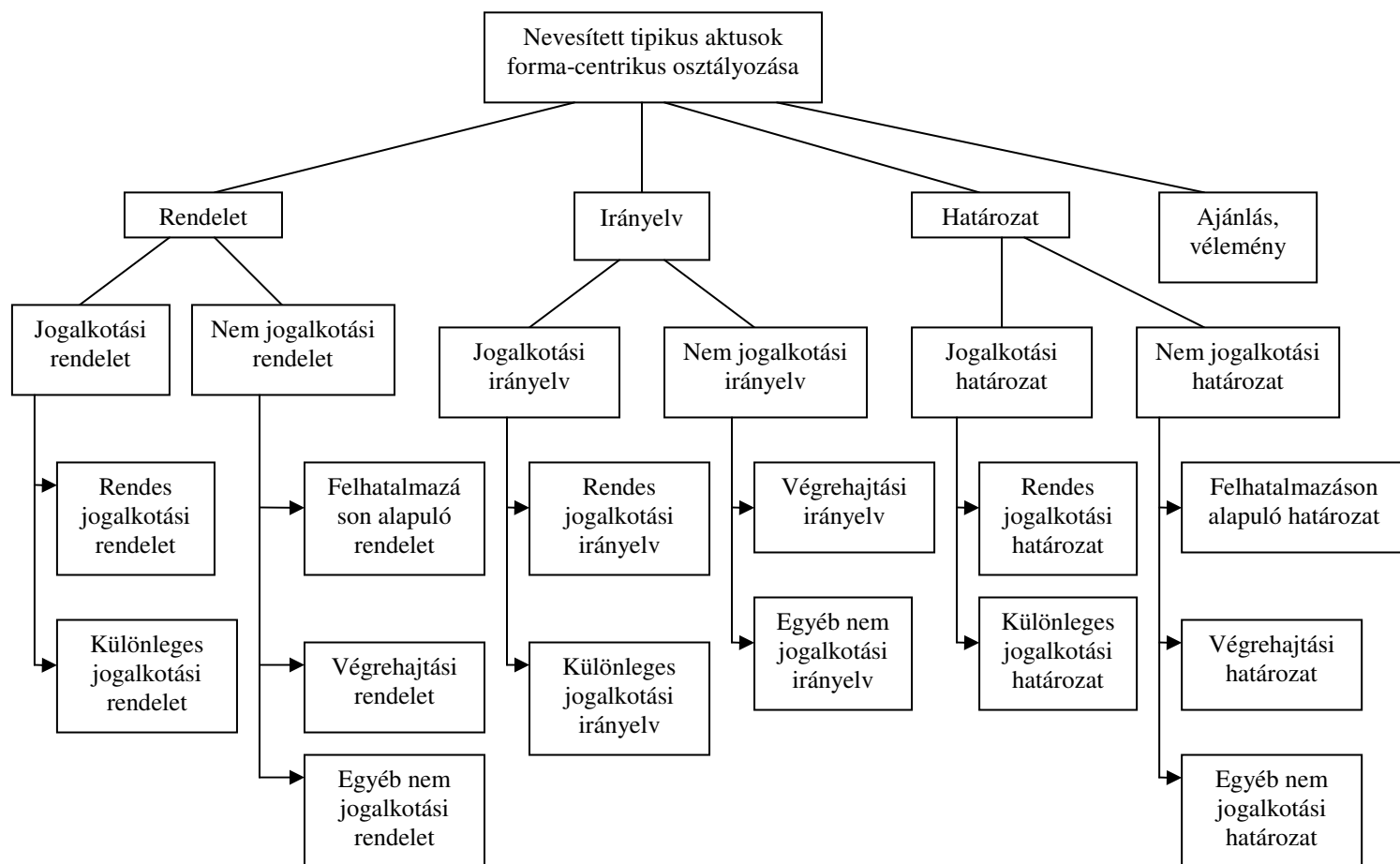
A „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” közötti elhatárolás nem a hatalmi ágak hagyományos megosztásán alapuló nemzeti jogrendszerekben ismert intézményi kritériumokon vagy tartalmi, minőségi szempontokon alapszik, hanem sokkal inkább tisztán formai kritériumokon: nevezetesen az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson.

Ha a Szerződések nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell az intézményeknek elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével

²⁸⁴ Michael Dougan: The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. Common Market Law Review 45, 2008., 638 o.

összhangban. A jogi aktusoknak indoklást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.²⁸⁵

A hagyományos „*forma-centrikus*” megközelítésben a nevesített intézményi aktusok fő kategóriái a különböző aktus formák és azon belül alkategóriák a különböző típusok, mint az aktus formák hierarchikus szintjei. Ezen rendszerezés felépítését az alábbi 2. sz. ábra szemlélteti:



2. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok forma-centrikus osztályozása

6.1./ Jogalkotási aktusok

Az EUM-Szerződés a jogalkotási aktusokat alapvetően formai alapon definiálja. A döntéshozatali/jogalkotási eljárás határozza meg az aktus típusát és a jogalkotási aktusok fajtáit. A korábbiak során az EK-Szerződés közösségi politikánként tartalmazott eljárási szabályokat az aktus elfogadására vonatkozóan és igen sokféle döntéshozatali eljárás

²⁸⁵ EUM-Szerződés 296. cikk

létezett, mely folyamatos intézményközi konfliktusok forrása volt a helyes jogalap megállapítására vonatkozólag. Az EUM-Szerződés a jogalkotási aktusok egységes definiálásával átláthatóbbá, egyszerűbbé teszi az uniós jogalkotási folyamatot és elejét veszi az intézmények közötti, jogi alapra vonatkozó konfliktusoknak.²⁸⁶

Az EUM-Szerződés 289. cikke értelmében a *jogalkotási aktusok* úgynevezett *jogalkotási eljárásban* kerülnek elfogadásra. A *jogalkotási eljárás* lehet az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke szerinti *rendes jogalkotási eljárás*, valamint a Szerződések valamely egyéb rendelkezése szerinti *különleges jogalkotási eljárás*. Az alapító szerződés határozza meg, hogy valamely *jogalkotási aktust* rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban kell megalkotni.

A *jogalkotási aktusok* és *nem jogalkotási aktusok* megkülönböztetésének több területen fontos következménye van:

- a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás elvének megsértése miatt csak a jogalkotási aktusok tervezetei kapcsán emelhetnek kifogást, illetve csak a jogalkotási aktusok bírói felülvizsgálatát kérhetik szubszidiaritási alapon,
- a Tanácsban a nyílt szavazás csak a jogalkotási aktusok tervezetei esetében érvényesül,
- a megkülönböztetés lényegesen befolyásolja természetes és jogi személyek jogát, hogy a Bíróság előtt közvetlenül megsemmisítési eljárást indítsanak,²⁸⁷
- egyértelművé teszi, hogy jogalkotási aktus elfogadására csak a Szerződésekben meghatározott jogalap szolgálhat és azokat csak jogalkotási eljárásban lehet elfogadni.

A *rendes jogalkotási eljárás* rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll.²⁸⁸ Ezen korábbi együttdöntési eljárást, némi módosítással, rendes jogalkotási eljárás elnevezéssel az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke részletezi.

A Lisszaboni Szerződés az Unió demokratikus legitimációjának erősítése érdekében a rendes jogalkotási eljárást kiterjesztette számos területre: mezőgazdasági politika; közös kereskedelem politika; a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség legnagyobb része. Továbbá számos területen, ahol a korábbi együttdöntési eljárás

²⁸⁶ Hofmann: i.m. 487-488. o.

²⁸⁷ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 639. o.

²⁸⁸ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés

keretében a Tanácsban az egyhangú szavazás érvényesült, a minősített többségi szavazás nyer alkalmazást.²⁸⁹

A *különleges jogalkotási eljárás* a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.²⁹⁰

A különleges jogalkotási eljárásokban általában a Tanács egyhangúlag határoz, bizonyos esetekben az Európai Parlament egyetértésével, bizonyos esetekben az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Néhány különleges jogalkotási eljárás lehetővé teszi a Tanács számára a minősített többségi szavazást is.

A *rendes jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A *különleges jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá. A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.²⁹¹

A jogalkotási aktusokra vonatkozóan az EUM-Szerződésben találkozhatunk tartalmi meghatározásokkal is.²⁹²

- Felmerül a kérdés, hogy a jogalkotási aktusok csak általános hatályú normák vagy egyedi igazgatási aktusok is lehetnek. Az EUM-Szerződés 290. cikkének szövegéből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotási aktusok csak általános hatályú normák lehetnek. A 290. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, tehát ha az alacsonyabb szintű, „kvázi – jogalkotási” aktus csak általános hatályú lehet, akkor ez érvényes a magasabb szintű jogalkotási aktusra is. Az előbbivel szemben áll azon érvelés, mely szerint a 288-292. cikkek struktúrájában a jogalkotási aktusok meghatározása alapvetően formai, a tartalmi követelmények kivételesek. A tartalmi szempontok azonban alapvetően nem egyrésről a jogalkotási aktusok és felhatalmazáson alapuló aktusok, valamint másrésről a végrehajtási aktusok megkülönböztetését szolgálják. Sokkal inkább a felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási

²⁸⁹ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 640 o.

²⁹⁰ EUM-Szerződés 289. cikk. (2) bekezdés

²⁹¹ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1) bekezdés

²⁹² Hofmann: i.m. 488-489. o.

aktusok szabályozási tárgyainak elhatárolását. Egyedi igazgatási aktusoknak jellemzően az EUM-Szerződés 291. cikke szerinti végrehajtási aktusok minősülnek.

- Tartalmi meghatározás következik az EUM-Szerződés 291. cikk (1) bekezdéséből is, mely szerint jogalkotási aktusok felhatalmazást adhatnak nem jogalkotási aktusok számára a jogalkotási aktusok nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, módosítására. A szabályozási tárgy lényeges elemeit, alapvető rendelkezéseit csak a jogalkotási aktusok határozhatják meg. Az is igaz, hogy a jogalkotási aktusokra vonatkozóan ilyen rendelkezést az EUM-Szerződés 289. cikke nem tartalmaz. Kérdés, mit tekinthetünk egy szabályozási tárgy alapvető, lényeges elemeinek. Az EUM-Szerződés 290. cikk szövegéből következően ilyen a felhatalmazás célja, tartalma, alkalmazási köre, időtartama, a felhatalmazás feltételei.

6.2. *Nem jogalkotási aktusok*

A nem jogalkotási aktusok három fő kategóriája különböztethető meg:

- a./ felhatalmazáson alapuló jogi aktusok,
- b./ végrehajtási aktusok,
- c./ egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

6.2.1./ *Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*

A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit *kiegészítik*, illetve *módosítják*. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;

- a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emelnek kifogást.²⁹³

A felhatalmazáson alapuló aktusok kategóriája nem *előzmény* nélküli az intézményi jogalkotási gyakorlatban és az Európai Bíróság esetjogában.²⁹⁴

- Lisszabon előtt gyakran a jogi aktusok kiegészítésére, apróbb módosítására a bonyolult együtt döntési eljárást kikerülve került sor, a Tanács egyszerűsített eljárás keretében, másodlagos jogalap alkalmazásával hajtotta végre a változtatásokat. A másodlagos jogalap alkalmazása számos közösségi politikában általános gyakorlattá vált (mezőgazdaság, halászat, strukturális alapok).
- A felhatalmazáson alapuló aktusok irányába történő lépésként értékelhető a jogalkotás szintjén a 2006-ban bevezetett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológia eljárás létrehozása, mellyel erősödött a parlamentáris részvétel a Bizottság átruházott kvázi-törvényhozási szabályozási tevékenysége terén.²⁹⁵
- Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is támogatta azt az igényt, hogy olyan új másodlagos jogforrási rendszert kell kialakítani, amelyben elhatárolódik a jogalkotási és nem jogalkotási hatáskör. Az Európai Bíróság a C-133/06 számú ügyben,²⁹⁶ szakítva korábbi gyakorlatával, arra a következtetésre jutott, hogy a másodlagos jogalapok létrehozása nem igazolható az érintett terület politikailag érzékeny jellegével kapcsolatos megfontolásokkal vagy a közösségi cselekvés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel. A Bíróság ítélete rámutatott arra, hogy az intézményi jogi aktusok nem alapvető fontosságú elemeinek módosítására a jogalkotási és a végrehajtási aktusok között szükséges egy további kategória.

Az EUM-Szerződés 290. cikkének elsődleges célja az, hogy bátorítsa az uniós törvényalkotót, hogy a jogalkotás központi elveinek meghatározására koncentráljon azt remélve, hogy ez megkönnyíti a Tanácsnak és/vagy az Európai Parlamentnek, hogy megegyezzenek valamely szabályozási csomagról, az uniós döntéshozatal gyorsabban és

²⁹³ EUM-Szerződés 290. cikk.

²⁹⁴ Hofmann: i.m. 494-496. o.; Fazekas: i.m. 84. o.

²⁹⁵ A Tanács 2006/512/EK határozatával módosított 1999/468/EK tanácsi határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárások megállapításáról 5a. cikk; Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról, HL L 200., 2006.7.22., 11-13. o.

²⁹⁶ C-133/06 Parlament v Tanács [2008] EBHT I-3189

hatékonyabban tudjon reagálni a piaci vagy a társadalmi, tudományos, technológiai változásokra. A felhatalmazáson alapuló aktusok bevezetése egy kísérlet az Unió végrehajtási tevékenységének még tisztább elhatárolására a kvázi – jogalkotási és tisztán törvényalkotási tevékenységtől.²⁹⁷

A felhatalmazás célja annak biztosítása, hogy a jogi normák egyszerre legyenek egyszerűek és anélkül lehessen őket kiegészíteni, hogy újabb és újabb jogalkotási eljáráshoz kellene folyamodni, amely aránytalan munkaterhet róna a törvényalkotóra és rengeteg időt venne igénybe.²⁹⁸

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusként csak általános hatályú aktus fogadható el, vagyis nincs lehetőség egyedi, igazgatási jellegű felhatalmazáson alapuló jogi aktus megalkotására.

A szakirodalomban általános nézet, hogy a *felhatalmazáson alapuló aktusok formája* rendelet, irányelv, határozat egyaránt lehet.²⁹⁹

Hofmann az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk harmadik albekezdéséből³⁰⁰ a *contrario* azt a következtetést vonja le, hogy a felhatalmazáson alapuló aktusok formája akár atipikus forma, például „terv” („plan”), „intézkedés” („measure”) is lehet.³⁰¹

Véleményem szerint az előző álláspontok vitathatóak, mind elméleti, mind gyakorlati alapon.

- Az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, melynek csak a rendeleti vagy a címzett nélküli határozati forma felel meg. Nehezen képzelhető el olyan atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktus, melynek címében a 290. cikk (3) bekezdésének megfelelően szerepel a „felhatalmazáson alapuló” kifejezés.
- 2011. év végéig a Bizottság hét felhatalmazáson alapuló aktust alkotott, valamennyit rendelet formájában. Öt felhatalmazáson alapuló rendelet ugyanazon jogalkotási irányelv³⁰² kiegészítését szolgálja, további két felhatalmazáson alapuló

²⁹⁷ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 649. o.

²⁹⁸ Gosztanyi Krisztina: §§ 290-291. cikk. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011, 3099. o.

²⁹⁹ Blutman: i.m. 227. o., Hofmann: i.m. 486., 491. o.; Fazekas: i.m. 221. o.

³⁰⁰ EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdés: A jogalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó jogalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától.

³⁰¹ Hofmann: i.m. 491. o.

³⁰² Európai Parlament és Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 9.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás fogyasztásának címkézésével és szabványos termékmértékkel történő jelöléséről, HL L 153., 2010.6.18., 1-12. o.

rendelet pedig ugyanazon rendeletet³⁰³ módosítja, illetve egészíti ki. Tehát az intézményi gyakorlatban sem felhatalmazáson alapuló irányelvvel, sem felhatalmazáson alapuló határozattal, sem atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktussal nem találkozunk.

A Bizottság 2009. december 12-én Közleményt³⁰⁴ fogadott el az EUM-Szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, melynek tartalmát előzetesen egyeztette a Tanáccsal. A Közlemény a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazási körével, a hatáskör-átruházás keretével, az elfogadásuk előkészítése során a Bizottság által alkalmazni kívánt munkamódszerrel kapcsolatosan mutatja be a Bizottság álláspontját. A Közlemény melléklete olyan mintarendelkezéseket tartalmaz, amelyeket a Bizottság beilleszteni javasol a számára felhatalmazást adó alap jogalkotási aktusokba. E minták az alap jogi aktus preambulumbekzdésének, a felhatalmazás gyakorlására, a felhatalmazás visszavonására, a kifogásra, a sürgősségi eljárásra vonatkozó cikkeinek standard megfogalmazását állapítják meg. Az Európai Parlament a 2010. május 5-i plenáris ülésén fogadta el a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről szóló állásfoglalását,³⁰⁵ mely a 290. cikk végrehajtásával kapcsolatos parlamenti álláspontot tükrözi.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak ki kell egészítenie, illetve módosítania kell a felhatalmazást adó jogalkotási aktus egyes, nem alapvető rendelkezéseit. A felhatalmazáson alapuló aktusok tehát jogalkotási tárgyakat érintenek, bár nem jogalkotási eljárás során születnek. A felhatalmazáson alapuló aktusok ezért nem formális, hanem tartalmi jogalkotást jelentenek.³⁰⁶

A Bizottság értelmezésében a *módosítás* az alap jogi aktus alaki módosításának lehetőségét jelenti. Az alaki módosítás érintheti az alap jogszabály egy vagy több cikkének szövegét vagy jogi értelemben annak részét képező egyik melléklet szövegét. A Bizottság jelentőséget tulajdonít a „*kiegészíteni*” kifejezésnek, amelynek jelentése és alkalmazási köre kevésbé nyilvánvaló. A Bizottság véleménye szerint annak megállapításához, hogy egy adott intézkedés „kiegészíti” az alap jogi aktust, a törvényalkotónak meg kell vizsgálnia, hogy a jövőbeni intézkedés olyan új, nem alapvető normákat tartalmaz-e, amelyek megváltoztatják a jogalkotási aktus keretét, miközben mérlegelési jogkört biztosít

³⁰³ Európai Parlament és Tanács 998/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a kedvtelésből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgására vonatkozó állat-egészségügyi követelményekről és a 92/65/EGK tanácsi irányelv módosításáról, HL L 146., 2003.6.13., 1-9. o. magyar különkiadás fejezet 3 kötet 39. o. 75-83

³⁰⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges

³⁰⁵ HL C 81E., 2011.3.15. 6-10. o., hivatkozási szám: 2010/2021 (INI)

³⁰⁶ Hofmann: i.m. 491. o.

a Bizottság számára. Amennyiben igen, úgy tekinthető, hogy az intézkedés „kiegészíti” az alap jogi aktust. Ellenkező esetben az alap jogi aktus meglévő szabályainak érvényesítésére irányuló intézkedések nem tekinthetők kiegészítő intézkedéseknek.

Az alap jogalkotási aktusban szereplő felhatalmazásnak egyértelműnek, pontosnak és részletesnek kell lennie. A törvényalkotó határozza meg, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának mely célkitűzések elérését kell lehetővé tennie, valamint – adott esetben – mely korlátokat nem léphetnek át a szóban forgó jogi aktusok.

A törvényalkotó állapítja meg a *felhatalmazás időtartamát* is. A Bizottság úgy véli, hogy e követelmény nem az úgynevezett megszüntetésre vonatkozó rendelkezések alkalmazásának gyakorlatát kívánja szentesíteni. Ugyanakkor a Bizottság véleménye szerint kívánatos, hogy ne nehezítsék meg az intézmények feladatát azzal, hogy visszavonásig szóló felhatalmazások kötelező rendszerét határozzák meg. Tehát elvileg határozatlan időre szóló felhatalmazásokat kell adni. Ez egyébként teljes mértékben összhangban van a jelenlegi gyakorlattal.

A felhatalmazást adó jogalkotási aktus tartalmazhatja a felhatalmazás visszavonásának lehetőségét. A visszavonás a megszüntetésre vonatkozó rendelkezéssel azonos joghatást fejt ki: megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást és – amennyiben szükséges – újabb jogalkotási javaslat előterjesztésével bízza meg az intézményt.

Alapító szerződési rendelkezés hiányában a Bizottság széleskörű önállósággal rendelkezik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának eljárását illetően.

Mint fentebb utaltunk rá, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében az *ellenőrzés* utólagos. Az utólagos ellenőrzés gyakorlására két módon van lehetőség:

- a felhatalmazás visszavonásával,
- a hatálybalépést megelőzően kifogás emelésével.

A szabályozás mintája a brit jogrendszer megoldásai az átruházott törvényalkotás feletti parlamenti ellenőrzés biztosítására. A jogalkotás aktusai két eljárástól függően lépnek hatályba: az egyik a „megerősítő” („affirmative”) eljárás, a másik a „negatív” eljárás. A megerősítő eljárás (ritkább) szerint a jogalkotás aktusa mindaddig nem lép hatályba, amíg a Parlament nem hagyja jóvá. A gyakrabban alkalmazott negatív eljárás szerint a jogalkotás aktusa hatályba lép, ha a Parlament meghatározott időn belül nem emel kifogást.³⁰⁷

³⁰⁷ Hofmann: i.m. 492. o.

A *visszavonás* általánosan és feltétlenül megfosztja a Bizottságot felhatalmazáson alapuló hatásköreitől, a kifogás valamely egyértelműen meghatározott felhatalmazáson alapuló jogi aktus konkrét felülbírálatára. Így a kifogásolást olyan általános ellenőrzési módnak kell tekinteni, amelyet a törvényalkotó az összes felhatalmazáson alapuló jogi aktus felett gyakorol, a visszavonás viszont kivételesebb intézkedésnek látszik, amelyet például olyan események bekövetkezése indokolhat, amelyek kétségesé teszik magának a felhatalmazásnak az alapját.

A Bizottságnak adott felhatalmazást akár a Tanács, akár az Európai Parlament visszavonhatja, sőt az együtt adott felhatalmazást külön-külön is visszavonhatják. A felhatalmazás visszavonása alapvetően a rendes jogalkotási eljárás tekintetében értelmezhető, az EUM-Szerződés 290. cikk (2) bekezdésében a különleges jogalkotási eljárás nincs egyértelműen leképezve. Tisztázást igényel, hogy a különleges jogalkotási eljárásban elfogadott felhatalmazást adó jogi aktus esetén a jogalkotásban csak közreműködő jogalkotót is megilleti-e a felhatalmazás visszavonásának joga.³⁰⁸

Ha a jogalkotási aktus rendelkezik a visszavonási jogról, annak gyakorlását indoklási kötelezettséghez kell kötni és az intézmények közötti információ cserének kell megelőznie, továbbá joghatásait is rögzítenie kell. Célszerű lenne, ha az az intézmény, amely meg kívánja vonni bizalmát a Bizottságtól, megindokolná azt. Az indoklás kettős haszonnal járna. Először is érthetővé tenné a visszavonás jogával nem élő intézmény számára, hogy a másik intézmény milyen okból döntött. A visszavonás alkalmazásának emellett megelőző hatása is volna: az Európai Parlament vagy a Tanács döntésének indoklásával világos iránymutatást adna a Bizottságnak, hogy mit kell megtennie, vagy mitől kell tartózkodnia a jövőben annak elkerülése érdekében, hogy további visszavonásokra kerüljön sor. A visszavonni kívánó intézménynek nem csupán a Bizottságot, hanem a visszavonás jogával nem élő intézményt is tájékoztatni kell erről a szándékáról. Ez lehetővé tenné, hogy a visszavonásra vonatkozó döntés meghozatala előtt intézményközi párbeszédre kerüljön sor.

A *kifogásolás* jogának a felhatalmazást adó jogi aktusban előírt eljárási követelményeknek kell megfelelnie. A Bizottság a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását követően értesíti a törvényalkotót. A kifogásolás joga az értesítés időpontjától gyakorolható. A kifogás felfüggesztő hatást fejt ki. A Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálya a felhatalmazást adó jogi aktusban rögzített

³⁰⁸ Gosztonyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. 3101. o.

határidőig felfüggesztésre kerül. A 290. cikk (2) bekezdésének b./ pontja nem nevesíti a kifogás indokait, így az uniós törvényalkotó intézmények mérlegelési jogkörébe tartozik a kifogás indoka. A kifogást emelő intézménynek ismertetni kellene döntésének indokait. Ezt a kifogásokat megfogalmazó tanácsi határozatban vagy európai parlamenti állásfoglalásban kellene megtenni. Kifogás esetén a felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus nem léphet hatályba. A Bizottság ezt követően vagy új felhatalmazáson alapuló aktust fogadhat el, vagy jogalkotási javaslatot terjeszthet elő, amennyiben a kifogás a felhatalmazás túllépésén alapszik.

A Bizottság szerint bizonyos helyzetekben különösen sürgőssé válhat a kifogásolási jog hatálya alá tartozó felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása és hatályba lépése. Így a 2008. őszi pénzügyi válság csúcspontján a legsürgősebben módosítani kellett egyes számviteli standardokat. Le kellett rövidíteni a szóban forgó esetben alkalmazott bizottsági eljárásban szereplő határidőket, hogy a leghamarabb meghozhassák és végrehajthassák az intézkedéseket. A kifogásolási jog rendes alkalmazása tehát összeegyeztethetetlennek bizonyulhat az adott eset sürgősségével. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy lényeges sürgősségi eljárás kialakítása, amelynek alkalmazását a törvényalkotó írhatná elő. A Bizottság olyan megoldást kíván előnyben részesíteni, amely lehetővé tenné számára a felhatalmazáson alapuló jogi aktus azonnali elfogadását, hatályba léptetését és alkalmazását, mindamelllett az utóbbi továbbra is a kifogásolási jog hatálya alá tartozna. Az ilyen jogi aktus a törvényalkotó azonnali értesítését követően haladéktalanul alkalmazandó volna, amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács hat hetes határidő során sem emelne semmilyen kifogást. Ha kifogásra kerül sor, megszüntetnék a felhatalmazáson alapuló jogi aktus alkalmazását.

Az EUM-Szerződés 290. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a szakirodalom felveti azt a kérdést, hogy az ott felsorolt ellenőrzési módszerek taxatív vagy példálózó jellegűek. Hofmann szerint az angol, francia, spanyol, olasz, lengyel, cseh, litván, szlovák, bolgár, dán és holland szöveg a példálózó jellegre utal, míg a német inkább taxatív. A taxatív értelmezést erősíti azon érvelés, mely szerint a jogalkotói hatáskör átruházása egy végrehajtó intézményre, a Bizottságra, kivételes jellegű. A főszabály alóli kivételek pedig általában szűken értelmezendők. A példálózó jellegű értelmezés mellett is szól érv: az ellenőrzési módszerek rugalmas fejlesztésének szükségessége, az uniós törvényalkotók rugalmasan ki tudják alakítani az ellenőrzés új módszereit és eljárásait.³⁰⁹

³⁰⁹ Hofmann: i.m. 493. o.

Álláspontom szerint a felhatalmazás ellenőrzésére vonatkozóan a 290. cikk (2) bekezdésének felsorolása taxatív jellegű. Ezt nem csak a magyar nyelvű szöveg támasztja alá, hanem a Bizottság Közleménye is,³¹⁰ mely a felhatalmazás visszavonását és a kifogás emelését említi a felhatalmazás ellenőrzésének módozataiként.

A 290. cikk szövege nem tartalmaz tagállami szakértőknek a felhatalmazáson alapuló aktusok előkészítésébe való bevonására vonatkozó kötelezettséget, ugyanakkor nem is zárja ki. A 290. cikkhez fűzött 39. Nyilatkozatban a Bizottság vállalta, hogy a kialakult gyakorlatnak megfelelően továbbra is konzultálni fog a tagállami szakértőkkel a pénzügyi szolgáltatások területére vonatkozó átruházott hatáskörökben hozott jogi aktusok tervezeteiről.³¹¹

A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok megkülönböztetésével kapcsolatosan Hofmann felhívja a figyelmet a „al-felhatalmazás” („sub-delegation”) lehetőségére. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a Bizottság széles körű jogalkotási felhatalmazást kap, majd a Bizottság további al-felhatalmazást ad saját magának végrehajtásra.³¹² A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két éves időszak intézményi gyakorlata ezen veszélyt nem támasztja alá. Egyrészt a Bizottság mindössze hét felhatalmazáson alapuló rendeletet bocsátott ki, másrészt nem találtam olyan tipikus formájú (rendelet, irányelv, határozat) végrehajtási aktust, mely felhatalmazáson alapuló aktust hajtana végre, csupán a Bizottság két közleményét.³¹³

Fazekas Judit Hofmann alapján szükségszerűnek tartja a jövőben intézményközi megállapodás keretében rendezni a felhatalmazáson alapuló aktusok alkalmazásának rendjét, a felhatalmazás visszavonásának részletszabályait.³¹⁴ E vélemény figyelmen kívül hagyja a felhatalmazáson alapuló aktusokkal kapcsolatban megszületett, hivatkozott intézményi aktusokat: a Bizottság Tanáccsal egyeztetett Közleményét, az Európai

³¹⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009.) 673 végleges

³¹¹ 39. sz. Nyilatkozat az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 290. cikkéről: „A Konferencia tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy a kialakult gyakorlatnak megfelelően továbbra is konzultálni kíván a tagállamok által kinevezett szakértőkkel a pénzügyi szolgáltatások területére vonatkozó, átruházott hatáskörben alkotandó jogi aktusok tervezetéről.”

³¹² Hofmann: i.m. 502. o.

³¹³ A Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgykörében (HL C 336, 2011.11.17., 11-12. o.); a Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőszelvények energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgykörében, (HL C 49., 2011.2.16., 6-11 o.)

³¹⁴ Hofmann: i.m. 504. o.; Fazekas: i.m. 91. o.

Parlament állásfoglalását. Így a közeljövőben nem várható intézményközi megállapodás kibocsátása.

6.2.2./ Végrehajtási aktusok

Ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, ezen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.³¹⁵

Az Európai Bíróság Lisszabont megelőző, a jogalkotási és végrehajtási intézkedések elhatárolására irányuló gyakorlatában a jogalkotási aktus elvi szinten határozza meg, hogy minek kellene történnie, a végrehajtási aktus pedig meghatározza, hogyan történik ténylegesen az elvek végrehajtása. Az Európai Bíróság a Bizottság delegált hatáskörben hozott aktusainak felülvizsgálatát illetően az alábbi kritériumokat dolgozta ki:

- a Bizottság a felhatalmazás gyakorlása során kötve van a felhatalmazást tartalmazó rendelkezésekhez;
- a Bizottság nem léphet túl a felhatalmazás terjedelmén;
- a Bizottság kötve van a felhatalmazó aktusban meghatározott alakíságokhoz.³¹⁶

Az Európai Bíróság a Lisszaboni Szerződést megelőzően nem dolgozott ki absztrakt szempontokat a jogalkotási tárgyak elhatárolására. Az Európai Bíróság „végrehajtás” definíciója politikánként eltérő volt. A mezőgazdasági politika terén, ahova a legtöbb felülvizsgált eset tartozott, a Bíróság elegendőnek tartotta, ha a Tanács az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit jogalkotási eljárásban szabályozta. A Tanács széles hatáskört ruházhatott át a Bizottságra. A jogi aktus alapvető vagy lényeges elemeinek azon rendelkezések minősültek, melyek kialakították a közösségi politika alapvető irányvonalait.³¹⁷

³¹⁵ EUM-Szerződés 291. cikk

³¹⁶ Hofmann: i.m. 490. o.

³¹⁷ 25/70 Einfuhr und Vorratstelle v Köster [1970] EBHT 1161; 23/75 Rey Soda v Cassa Conguaglio Zuccherio [1975] EBHT 1279; 121/83 Zuckerfabrik Franken v Hauptzollamt Würzburg [1984] EBHT 2039; 46/86 Romkes v Officier van Justitie [1987] EBHT 2685; C-417/93 Parlament v Tanács [1995] EBHT I-

A mezőgazdaságtól eltérő politikákban az Európai Bíróság szűkebb követelményeket határozott meg a felhatalmazó aktusra vonatkozóan. A felhatalmazást tartalmazó normának meg kellett határoznia a Bizottság által megalkotandó eszköz fajtáját és érvényességének tartalmát. A végrehajtási aktusnak meg kellett felelnie a felhatalmazó aktus előírásainak és nem lehetett ultra vires hatályú.³¹⁸

Az EUM-Szerződés 291. cikke által létrehozott rendszerben a Bizottság nem tölt be kvázi törvényhozói szerepet, hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. A Bizottság végrehajtási eszközként egyedi, igazgatási intézkedéseket és általános hatályú aktusokat egyaránt alkalmazhat a jogilag kötelező aktusok egységes végrehajtására.

A végrehajtási aktus formája lehet rendelet, irányelv vagy határozat, sőt Hofmann szerint atipikus aktus is az EUM-Szerződés 296. cikk harmadik albekezdéséből következően.³¹⁹

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta 2011. végéig eltelt két éves időszak intézményi gyakorlatában találhatunk példát arra, hogy végrehajtási jellegű aktust a Bizottság közlemény formájában fogadott el.³²⁰

Az eltelt két év alatt a Tanács és a Bizottság 880 végrehajtási rendeletet alkotott, melyből 119 a Tanács végrehajtási rendelete és 761 a Bizottság végrehajtási rendelete. A Tanács végrehajtási rendeletei főleg a közös kereskedelempolitika terén korlátozó behozatali intézkedéseket (kiegyenlítő vám-, dömpingellenes vám kivetése, megszüntetése; mentesség megadása), illetve a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó korlátozó intézkedéseket tartalmaznak.

A végrehajtási irányelvek száma 21, valamennyit a Bizottság alkotta. Ezek többnyire korábbi tanácsi irányelveket módosítanak.

Végrehajtási határozat 196 született, melyből 56-ot a Tanács, 140-et pedig a Bizottság alkotott. A Tanács végrehajtási határozatai többnyire uniós pénzügyi támogatásokról, az adózás terén valamely tagállam számára eltérés engedéséről vagy KKBP korlátozó

1185; C-156/93 Parlament v Bizottság [1995] EBHT I-2019; C-303/94 Parlament v Tanács [1996] EBHT I-2943; Hofmann: i.m. 490. o.

³¹⁸ 22/88 Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v Minister van Landbouw en Visserij [1989] EBHT 2049; 291/86 Central-Import Münster GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Münster [1988] EBHT 3679; C-303/94 Parlament v Tanács (Pesticide) [1996] I-2943; Hofmann: i.m. 491. o.

³¹⁹ Hofmann: i.m. 493. o.

³²⁰ Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában (HL C 336, 2011.11.17., 11-12. o.); Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőszelvények energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában, (HL C 49., 2011.2.16., 6-11 o.)

intézkedést tartalmazó határozat végrehajtásáról szólnak. A Bizottság végrehajtási határozatai általában korábbi határozatokat módosítanak vagy bizonyos betegség elleni küzdelemhez szükséges forrásokról rendelkeznek.

Az uniós végrehajtásban a rendeletek, irányelvek és határozatok mellett fontos és egyre növekvő szerepet töltenek be az Unió vagy intézményei, szervei, ügynökségei által megkötött közjogi vagy magánjogi szerződések, megállapodások. E szerződések, megállapodások, a Lisszabon előtti időszakhoz hasonlóan, csak közvetett hivatkozásként jelennek meg az alapító szerződésekben, aktuálisan az EUM-Szerződés 272. (ex 238.) és 340. (ex 288.) cikkeiben.³²¹

Az EUM-Szerződés 291. cikke egyenlően kezeli a társjogalkotókat a végrehajtási hatáskörök vonatkozásában. Az EK-Szerződés alapján a Tanács ruházhatott végrehajtási hatásköröket a Bizottságra. A Tanács különleges esetekben a saját maga számára is fenntarthatott végrehajtási hatásköröket. Az EUM-Szerződés szerint azonban közvetlenül a Szerződésből ered az a kötelezettség, ha valamely jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktusnak hatásköröket kell a Bizottságra ruháznia. Különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkeiben előírt esetekben a Bizottság helyett a Tanácsra is ruházhatnak végrehajtási hatásköröket. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Tanács bármilyen szerepet játszana a végrehajtási hatáskörök gyakorlásának ellenőrzésében, amennyiben a Bizottságra ruházták azokat.³²²

A közös kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok mellett az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője vesz részt a végrehajtásban.³²³

A Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlását a tagállamok ellenőrizhetik, melynek szabályait és általános elveit az Európai Parlament és a Tanács rendeletekben határozza meg. A végrehajtási aktusok esetében előzetes ellenőrzés érvényesül, ami nem az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hanem a tagállamokat illeti meg.

2011. február 16-án került elfogadásra és 2011. március 1-én lépett hatályba az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.³²⁴

³²¹ Hofmann: i.m. 494 o.

³²² Gosztonyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. 3106. o.

³²³ Fazekas: i.m. 87. o.

³²⁴ HL L 55., 2011.2.28., 13-18. o.

A Rendelet elfogadásáig a Tanács 1999/468/EK határozata³²⁵ szabályozta a végrehajtási hatáskörök Bizottság általi gyakorlását (komitológia).

Az új Rendelet értelmében az ellenőrzési eljárásoknak egyértelműeknek, hatékonyaknak és a végrehajtási jogi aktus jellegével arányosaknak kell lennie, tükrözniük kell az EUM-Szerződés intézményi követelményeit, valamint az 1999/468/EK határozat végrehajtása során nyert tapasztalatokat, illetve az annak során követett közös gyakorlatot.³²⁶

A Bizottságot egy, a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti. A bizottság elnöke a Bizottság egyik képviselője, az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban.³²⁷

Az új rendelet egyszerűsíti a komitológia rendszerét. Ugyanis a korábbi öt helyett³²⁸ az alap jogi aktus a szükséges végrehajtási jogi aktus jellegének vagy hatásának megfelelően két eljárás alkalmazását írhatja elő:

- vizsgálóbizottsági eljárás,
- tanácsadó bizottsági eljárás.³²⁹

A *vizsgálóbizottsági eljárás* alkalmazandó különösen az alábbi végrehajtási aktusok elfogadására:

a./ általános hatályú végrehajtási aktusok,

b./ az alábbiakhoz kapcsolódó egyéb végrehajtási aktusok:

- a jelentős következményekkel járó programok,
- a közös mezőgazdasági és a közös halászati politika,
- környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme,
- közös kereskedelempolitika,
- adózás.³³⁰

A közös kereskedelempolitika révén a korábbiakhoz képest az új Rendelet hatálya alá tartoznak az antidömping eljárások. Ez előrelépés.

³²⁵ A Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 84., 1999.7.17., 23. o.), módosította a Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (HL L 200., 2006.7.22., 11. o.)

³²⁶ Rendelet (5) preambulumbekzdés

³²⁷ Rendelet 3. cikk (2) bekezdés

³²⁸ Tanácsadó bizottsági, irányítóbizottsági, szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, védintézkedési eljárás.

³²⁹ Rendelet 2. cikk (1) bekezdés

³³⁰ Rendelet 2. cikk (2) bekezdés

Vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazása esetén minősített többséggel történő szavazással nyilvánít véleményt a bizottság. Ha a bizottság véleménye kedvező, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.³³¹

A *tanácsadó bizottsági eljárás* általános szabályként az előzőekben nem említett végrehajtási aktusok elfogadására alkalmazandó.³³² Kellően indokolt esetben azonban a tanácsadó bizottsági eljárást alkalmazni lehet az előzőekben felsorolt végrehajtási aktusok elfogadására is.

Tanácsadó bizottsági eljárás alkalmazása esetén, ha szavazásra kerül sor, a véleményt a tagok egyszerű többségével kell elfogadni. A Bizottság a bizottsági vitákból levont következtetések és a bizottsági vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogadandó végrehajtási aktus tervezetéről.³³³

A Rendelet 5. cikk (3), (4) és (5) bekezdései lehetőséget teremtenek a végrehajtási jogi aktus *fellebbviteli bizottság* elé terjesztésére. A fellebbviteli bizottság minősített szótöbbséggel nyilvánít véleményt.³³⁴

A Rendelet 7. cikke felhatalmazást ad *kivételes esetekben* a végrehajtási aktusoknak a vizsgálóbizottság kedvezőtlen véleménye ellenére vagy a bizottság véleményének hiányában történő elfogadására, amennyiben a végrehajtási aktus haladéktalan elfogadásának elmaradása jelentős piaci zavarokat okozna a mezőgazdaság terén vagy veszélyeztetné az unió pénzügyi érdekeit. Ilyenkor a Bizottság haladéktalanul benyújtja az elfogadott végrehajtási jogi aktust a fellebbviteli bizottsághoz. Ha a fellebbviteli bizottság kedvezőtlen véleményt nyilvánít az elfogadott végrehajtási aktusról, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi azt. Ha a fellebbviteli bizottság kedvező véleményt nyilvánít, vagy nem nyilvánít véleményt, a végrehajtási aktus hatályban marad.

A Rendelet 8. cikke a *sürgősségi eljárást* tartalmazza. Rendkívül sürgős esetben az alap jogi aktus előírhatja, hogy a tanácsadó bizottsági eljárástól és a vizsgálóbizottsági eljárástól eltérve a Bizottság valamely bizottsághoz történő előzetes benyújtás nélkül azonnal alkalmazandó végrehajtási aktust fogadjon el. A végrehajtási aktus legfeljebb hat hónapig marad hatályban, ha az alap jogi aktus másként nem rendelkezik. A bizottság elnöke az ilyen végrehajtási aktust legkésőbb 14 nappal az elfogadását követően a megfelelő bizottság elé terjeszti, hogy kikérje annak véleményét. Amennyiben

³³¹ Rendelet 5. cikk

³³² Rendelet 2. cikk (3) bekezdés

³³³ Rendelet 4. cikk

³³⁴ Rendelet 6. cikk (1) bekezdés

vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazandó és a bizottság kedvezőtlen véleményt nyilvánít, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi a végrehajtási aktust.

A korábbi rendszerben a komitológiát a Tanács ellenőrizte, az új rendszerben a tagállamok. A Tanács vagy az Európai Parlament nem avatkozhat be az eljárásokba, de a Bizottság köteles tájékoztatást adni részükre. Amennyiben az alap jogi aktust rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, garanciális jellegű, hogy az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor jelezheti a Bizottságnak, ha úgy ítéli meg, hogy a végrehajtási aktus tervezete túllépi az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. Ebben az esetben a Bizottság a kifejtett álláspontok figyelembevételével felülvizsgálja a végrehajtási aktus tervezetét és tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a végrehajtási aktus tervezetét fenntartani, módosítani vagy visszavonni kívánja-e.³³⁵

A 182/2011/EU Rendelet az 1999/468/EK határozat helyébe lép.

Az új komitológia pozitívuma, hogy a korábbi merev rendszer rugalmasabbá vált, hiszen a Bizottság több opció közül választhat. Várhatóan nagyobb lesz a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadásának átláthatósága és csökkennek az intézmények közötti konfliktusok. Ugyanakkor, mint hasonló helyzetben általában, problémákat vet fel a régi és az új rendszer átmeneti együttélése.³³⁶

Végrehajtási aktusra példa a Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. június 7.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozottgyümölcs- és feldolgozottzöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról.³³⁷

6.2.3./ Felhatalmazáson alapuló aktusok – végrehajtási aktusok elhatárolása

A felhatalmazáson alapuló aktus és a végrehajtási aktus kizárja egymást. Ugyanaz a jogi aktus nem tartozhat mindkét kategóriába. A nem jogalkotási aktusok e két fajtájának párhuzamossága az alábbi magyarázatokkal támasztható alá.³³⁸

- A két kategória közötti megkülönböztetés az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent során a közösségi intézmények közötti horizontális hatáskör megosztásról képviselt két álláspont kompromisszumaként értelmezhető. Az egyik álláspont szerint a Bizottság, mint az Unió elsődleges végrehajtó testülete, kiemelkedő

³³⁵ Rendelet 11. cikk

³³⁶ Fazekas: i.m. 92-93. o.

³³⁷ HL L 157., 2011.06.15. 1-163. o.

³³⁸ Hofmann: i.m. 497. o.

szerepet tölt be az uniós jog formálásában és végrehajtásában. Ez a megközelítés a Bizottság számára széleskörű felhatalmazás biztosítását támogatja. A másik álláspont szerint a Bizottság szűkebb körű és ellenőrzött végrehajtó szerepe a végrehajtás tagállami (komitológia) vagy hasonló parlamenti felülvizsgálatával érhető el. Ennek eredménye volt 2006-ban az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológiai eljárás bevezetése.

- A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok megkülönböztetése törekvés az Unió és a tagállamok közötti végrehajtási hatáskörök világosabb megkülönböztetésére (vertikális hatáskör megosztás). Ez a koncepció „végrehajtó föderalizmus” („executive federalism”) néven ismert. E szerint a feladatmegosztás két szinten történik. A különböző politikákban az európai szerepvállalás törvényalkotási természetű jogi aktusok útján történik. A tagállamok feladata ezen rendelkezések végrehajtása. A végrehajtás európai szintje közvetlen igazgatáson keresztül kivételes a tagállami szintű igazgatáshoz képest. Az európai szintű végrehajtás az európai intézmények számára igazgatási hatáskörök delegálásának eredménye, akár elsődleges, akár másodlagos jogforrások útján. E „végrehajtó föderalizmus” koncepció jelenik meg az EUM-Szerződés 290. és 291. cikkeiben. A 290. cikk bevezeti a felhatalmazáson alapuló aktusok kategóriáját bizonyos törvényhozói hatáskör delegálására végrehajtó intézmény számára, a Parlament és a Tanács ellenőrzése alatt. A 291. cikk kifejezetten megerősíti a tagállamok alapvető hatáskörét végrehajtási aktusok elfogadására, azonban lehetővé teszi végrehajtási hatáskör ruházását kötelező jogi aktussal a Bizottságra és a Tanácsra a végrehajtás egységes feltételeinek biztosítása érdekében.³³⁹

A felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok az alábbi szempontok alapján határolhatóak el.

a.) Az Európai Parlament és a Tanács szabályozásának terjedelme

Felhatalmazáson alapuló aktusok esetében az Európai Parlament és a Tanács részlegesen szabályoz egy intézkedési területet és felhatalmazza a Bizottságot a szabályozás felhatalmazáson alapuló aktusokkal történő kiegészítésére.

³³⁹ Hofmann: i.m. 497., 498. o.

Végrehajtási aktusok esetében az uniós törvényalkotók maradéktalanul szabályoznak egy adott területet, a Bizottságra - kivételesen a Tanácsra - bízva, hogy végrehajtási aktusokon keresztül gondoskodjon az egységes végrehajtásról.

b.) Elfogadó intézmény

Felhatalmazáson alapuló aktus elfogadása kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozik, míg végrehajtási aktust jellemzően a Bizottság fogad el, de a Tanács is kibocsáthat.

c.) Ellenőrzés

A felhatalmazáson alapuló aktusok esetében az ellenőrzés utólagos és a törvényalkotót, vagyis a Tanácsot és az Európai Parlamentet illeti meg, míg a végrehajtási aktusok esetében az ellenőrzés előzetes és a tagállamok kezében van.

d.) Bizottság hatásköre

A Bizottság eltérő hatáskörrel rendelkezik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok megalkotása során. A felhatalmazás mérlegelésen alapul, a Tanács vagy a Tanács és az Európai Parlament a Bizottságra ruházza át saját hatáskörét, a Bizottság „kvázi-törvényalkotó”. A végrehajtási aktusok esetében a Bizottság hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. Alapvetően a tagállamok felelnek a jogilag kötelező aktusok végrehajtásáért, amennyiben azonban a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, a Bizottságnak kell gyakorolnia végrehajtási hatáskörét. Ha teljesülnek a 291. cikk feltételei, a Bizottság eljárása kötelező, és nem képezheti mérlegelés tárgyát.

e.) A jogi aktus személyi hatálya

A Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusként csak általános hatályú jogi aktust fogadhat el, nincs joga egyedi, igazgatási jellegű aktust alkotni. Ezzel szemben a Bizottság végrehajtási aktusként általános hatályú jogi aktust és egyedi, igazgatási intézkedést egyaránt alkalmazhat.

f.) A jogi aktus formája

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok formája rendelet, esetleg címzett nélküli határozat lehet. A végrehajtási aktusok formája rendelet, irányelv, határozat és atipikus aktus is lehet.

g.) A jogi aktus tartalma

A felhatalmazáson aktusok kiegészítik vagy módosítják a jogalkotási aktusok nem lényeges elemeit. A végrehajtási aktusok kötelező jogi aktusok egységes feltételek szerinti végrehajtása érdekében elsősorban az alap jogi aktus előírásait kiegészítő rendelkezéseket tartalmaznak.

h.) „Al-felhatalmazás”

Ha a Bizottság széles körű jogalkotási felhatalmazást kap, a Bizottság felhatalmazáson alapuló aktusban további al-felhatalmazást adhat saját magának végrehajtásra. Végrehajtó hatáskörének gyakorlása során a Bizottság végrehajtási aktusban nem adhat felhatalmazást magának további végrehajtási aktus megalkotására.

i.) A jogi aktus Bizottság általi megalkotására vonatkozó intézményi aktus

Felhatalmazáson alapuló aktusok Bizottság általi megalkotásához kapcsolódó intézményi aktusok a Bizottság Európai Parlamenttel egyeztetett Közleménye az EUM-Szerződés 290. cikkének végrehajtásáról³⁴⁰ és az Európai Parlament állásfoglalása a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről.³⁴¹ Végrehajtási aktusok Bizottság általi megalkotásához kapcsolódó intézményi aktus az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.³⁴²

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt kétéves intézményi jogalkotási gyakorlatot abból a szempontból elemezve, hogy az opcionális lehetőségek közül az intézmények milyen megfontolások alapján választanak a felhatalmazáson alapuló vagy a végrehajtási aktus, mint jogi szabályozási eszköz között, az alábbi megállapítások tehetők:

- 2009. december 1. óta rövid idő (2 év) telt el és kevés (7) felhatalmazáson alapuló aktus született, így általános következtetések még nem igazán vonhatóak le.
- Az intézmények, követve a Lisszabon előtti megszokott gyakorlatot és mechanizmusokat, egyértelműen a végrehajtási aktusokat részesítik előnyben. Két

³⁴⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges.

³⁴¹ HL C 81E., 2011.3.15. 6-10. o., hivatkozási szám: 2010/2021 (INI).

³⁴² HL L 55., 2011.2.28., 13-18. o.

év alatt ugyanis 1097 végrehajtási aktus és csupán 7 felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására került sor.

- Felhatalmazáson alapuló rendelettel együttdöntési vagy rendes jogalkotási eljárásban született jogalkotási aktus módosítása vagy kiegészítése történt, egyébként az alkalmazott jogi eszköz végrehajtási aktus.
- Általában a kiegészítő, módosító aktus formája azonos azzal az intézményi aktuséval, amit módosít, kiegészít. Tehát rendelet módosítása, kiegészítése általában rendelettel; irányelv módosítása, kiegészítése általában irányelvvel; határozat módosítása, kiegészítése általában határozattal történt.
- Ha egy alap jogi aktus ismételt módosítása, kiegészítése tárgyában kell újabb jogi aktust megalkotni, az intézmények általában a korábbi módosító, kiegészítő jogi aktus formájához hasonló formát alkalmaznak.

6.2.4./ Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok

A Szerződések több helyen közvetlenül adnak felhatalmazást *nem jogalkotási aktusok* elfogadására. Ilyenek a Bizottság aktusai a tisztességes verseny és állami támogatások területén [EUM-Szerződés 105. (ex 85.) és 108. (ex 88.) cikkek], az Európai Központi Bank aktusai a monetáris politika területén [EUM-Szerződés 132. (ex 110.) cikk], vagy a Tanács esetenként egyhangúlag [az Unió intézményeinek nyelveire vonatkozó szabályok – 342. (ex 290.) cikk], bizonyos esetekben minősített többséggel (például a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben) elfogadott aktusai. Ide sorolhatóak az Európai Tanács nem jogalkotási aktusai, például az Európai Ügyészi Hivatal hatáskörének jövőbeni kiterjesztéséről.

Talán ezek közül legfontosabbak az Európai Tanács és a Tanács jogi aktusai a közös kül- és biztonságpolitika terén, ahol a jogalkotási aktusok kizártak, az egyhangúság maradt az általános szabály, tipikus forma a határozat, kivételes az általános iránymutatás.

6.3./ Kritikai megjegyzések

Az átláthatóság növelése érdekében az Unió világosabb jogszabályi hierarchiával történő felruházásának nemes célját sekélyes koncepciók kombinálása meglehetősen

lerontotta és gyenge végrehajtással párosult.³⁴³ A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer működik, de nem mentes anomáliáktól és ellentmondásoktól.

- A Szerződések új integrációs eszközként számos „egyszerűsített szerződésmódosítási” lehetőséget („átvezető záradék - *passerelle clause*”) tartalmaznak. Az EUM-Szerződés 48. (ex 42.) cikk (6) bekezdése az EUM-Szerződés harmadik részének az Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezései teljes vagy részleges módosítására ad lehetőséget, de az Unióra átruházott hatáskörök nem bővíthetők. Ezt az általános rendelkezést számos, a konkrét politikákra vonatkozó szabály is másolja: 25. (ex 22) cikk (2) bekezdés – az uniós polgár jogainak bővítése; 262. (ex 229a.) cikk – Bíróság hatáskörrel felruházása szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos jogviták elbírálására.

Az EU-Szerződés 48. (ex 42.) cikk (7) bekezdés lehetőséget teremt a „rendes jogalkotási eljárás” alkalmazására „különleges jogalkotási eljárás” helyett, másrészt lehetővé teszi valamely meghatározott területen, hogy a Tanács egyhangúság helyett az Európai Tanács felhatalmazása alapján minősített többséggel határozzon. Ezen döntéshozatali eljárás módosítására vonatkozó általános „átvezető” záradékot is több speciális „átvezető” záradék egészíti ki: például EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdés; EUM-Szerződés 81. (ex 65.) cikk (3) bekezdés; 153. (ex 137.) cikk (2) bekezdés, stb.³⁴⁴

- A „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” elhatárolás tisztán formai kritériumokon, az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson nyugszik, mely kevésbé tekinthető koherens alkotmányos alapelvnek.³⁴⁵
- Eljárásilag sok „különleges jogalkotási eljárás” (Bizottság javaslata, egyhangú vagy minősített többségi szavazás a Tanácsban, konzultáció, vagy egyetértés az Európai Parlament részéről) azonosnak tűnik a hasonlóan zajló „nem jogalkotási eljárásokkal”. A tartalmat illetően pedig sok „nem jogalkotásinak” nevezett aktus nehezen különböztethető meg a „jogalkotási” aktusoktól az alkalmazásuk területi hatályát (az egész Unió területe) és tárgyukat illetően (természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit szabályozzák). Valójában az ilyen „nem jogalkotásinak” nevezett aktus is természetét tekintve jogszabály és érdemében jogalkotási

³⁴³ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 647. o.

³⁴⁴ Vincze Attila: Az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárás. Európai Jog, 2010/3. szám, 3. o.

³⁴⁵ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 647. o.

tevékenységről van szó. Példaként említhetők a Bizottság „*nem jogalkotási eljárásban*” elfogadott rendeletei, irányelvei a versenyszabályok területén.

- A „*jogalkotási*” és „*nem jogalkotási aktusok*” világos elhatárolásának hiánya gyengíteni fogja a Szerződések egyéb olyan rendelkezéseinek hatékonyságát, melyek éppen ezen a megkülönböztetésen alapulnak: például a nemzeti parlamentek joga a jogalkotási aktusok megtámadására a szubszidiaritásra hivatkozással; a Tanács kötelezettsége, hogy a jogalkotási aktusokról nyilvánosan szavazzon; magánfelek joga semmisségi kereset benyújtására egyéni érdekeltség nélkül.³⁴⁶
- A Szerződések bizonyos rendelkezései biztosítják az intézmények számára a választás lehetőségét, hogy „*jogalkotási*” vagy „*nem jogalkotási*” aktust fogadjanak el [például EUM-Szerződés 352. (ex 308. cikk]. A Bíróságra vár majd azon objektív kritériumok kidolgozása, melyek orientálják az intézményeket, sőt egyenesen kötelezik „*jogalkotási aktusok*” megalkotására „*nem jogalkotási aktusok*” helyett.³⁴⁷
- A „*jogalkotási aktusok*” sem teljesen problémamentesek. Például a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatására vonatkozó intézkedések megállapítása is rendes jogalkotási eljárás keretében történik.³⁴⁸ Ennek alapján az európai igazságügyi képzési program is jogalkotási aktusnak minősül, bár tartalmát tekintve inkább adminisztratív jellegű norma.³⁴⁹
- A „*nem jogalkotási aktusokat*” illetően az EUM-Szerződés „*felhatalmazáson alapuló aktusokra*” vonatkozó 290. cikkének és a „*végrehajtási aktusokat*” meghatározó 291. cikkének szövege között kevés a koherencia, eltérő stílusban és megközelítés szerint íródtak.
- Vajon hol a határ a Bizottság kiegészítő, módosító tevékenysége és végrehajtó tevékenysége között? Milyen ismérvek alapján határolhatóak el a „*felhatalmazáson alapuló*” és a „*végrehajtási aktusok*”? Melyek egy „*jogalkotási aktus*” lényeges és nem lényeges rendelkezései, hogy elválasztható legyen a Bizottság felhatalmazáson alapuló szabályozási hatásköre a Tanács és az Európai Parlament elsődleges szabályozási hatáskörétől? Mind olyan kérdések, melyek megválaszolásában elvi síkon támasz a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról és az

³⁴⁶ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 647. o.

³⁴⁷ Dougan: The Treaty of Lisbon 2007. 648. o.

³⁴⁸ EUM-Szerződés 82. cikk (1) c) pont

³⁴⁹ De Witte: Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty. In: Griller S. – Jacques Z. (eds): The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, Wien 2008, 92. o.

Európai Parlament állásfoglalása a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről, de konkrét esetekben a válaszok megadása az intézményi és bírósági gyakorlatra vár.

- A „*végrehajtási aktusok*” is több kérdést vetnek fel. Melyek azok a kivételesen indokolt esetek, amelyekben a Tanács végrehajtói hatáskört tarthat fenn magának? Hogyan alakul az Európai Parlament szerepe a végrehajtó hatáskör felügyeletét illetően? Az Európai Parlament a „*rendes jogalkotási eljárás*” által közreműködik a Bizottság végrehajtó tevékenységére vonatkozó szabályok és általános elvek megalkotásában.
- A Lisszaboni Szerződés az Alkotmányos Szerződéssel szemben elnevezéseikben már nem különbözteti meg a „*jogalkotási*” és „*nem jogalkotási*” aktusok formáit. Tovább bonyolítja a képet, hogy a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” egyaránt megalkothatóak rendelet, irányelv vagy határozat formájában. Tehát egy rendelet, irányelv, vagy határozat lehet „*jogalkotási*” és „*nem jogalkotási*” aktus is.
- A Lisszaboni Szerződést követően változatlanul fennmarad a szakadék egyrésről az uniós ügynökségek, hivatalok növekvő száma, számukra döntéshozatali és szabályozási jogkör átruházása és másrésről ezek alapító szerződési elismerése között. Az EUM-Szerződés 291. cikke változatlanul nem jeji meg az uniós ügynökségeket, hivatalokat a végrehajtási jogkörök gyakorlói között. Csupán az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke első albekezdésében, mint az Európai Unió Bírósága által felülvizsgálható aktusok kibocsátóiként kerülnek említésre.³⁵⁰
- Egyet lehet érteni azon kritikákkal, melyekkel a hivatalos magyar szöveg fordítását illetik.³⁵¹ Szerencsésebb lett volna megőrizni a „*jogalkotási*” és „*nem jogalkotási*” aktusok elnevezések helyett az Alkotmányos Szerződés terminológiáját. Különösen akkor, ha összevetjük a módosított EUM-Szerződés 289., 290. cikkeinek különböző nyelvű szövegeit.³⁵² A „*törvényalkotási aktusok*” – „*nem törvényalkotási aktusok*” szóhasználat jobban megfelel a nem magyar nyelvű szövegeknek, jobban kifejezik a tartalmat és a különbséget. A hivatalos magyar szöveg azt sugallja, hogy „*nem jogalkotási aktus*” nem lehet jogszabály, mivel azok „*nem jogalkotási eljárásban*”

³⁵⁰ Hofmann: i.m. 501. o.

³⁵¹ Blutman: i.m. 224. o. , Várnay - Papp 2010: i.m. 220. o.

³⁵² Az EUM-Szerződés 289. és 290. cikkének angol nyelvű szövege a *legislative acts/non-legislative acts*, francia nyelvű szövege *actes législatifs/actes non législatifs*, olasz nyelvű szövege *atti legislativi/atti non legislativi*, német nyelvű szövege *Gesetzgebungsakte/Rechtsakte ohne Gesetzescharakter* elnevezéseket használják.

kerülnek elfogadásra. Valójában különböző szintű jogalkotási eljárásokról van szó. A Tanács és az Európai Parlament együttes jogalkotási eljárása inkább törvényhozási eljárás a jogalkotás magasabb szintje miatt. Az úgynevezett „*nem jogalkotási eljárás*” pedig a jogalkotás egy alacsonyabb szintje vagy igazgatási jellegű eljárás, melynek eredménye lehet jogszabály vagy egyedi igazgatási aktus egyaránt.

6.4./ A nevesített tipikus aktusok formái

Az uniós jogban az intézményi jogi aktusoknak számos formája létezik. A nevesített tipikus aktusok öt formáját határozza meg az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke: „Az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el.”

- A *rendelet* általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.
- Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.
- A *határozat* teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.
- Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.”

A rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény legális definíciója a kezdetektől azonos. A Lisszaboni Szerződés sem változtatott a rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkében szereplő definícióján.

Csupán a *határozat* legális definíciója módosult. Az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ehhez képest az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke akként fogalmaz, hogy a „határozat teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú határozatokat, melyeket a gyakorlat „*sui generis határozatként*” kezel. A határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

Az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) cikke az Európai Központi Bank hatáskörébe a jogi aktusok négy formáját utalja. Az Európai Központi Bank a Szerződések rendelkezéseinek

megfelelően, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányában megállapított feltételek mellett, *rendeletet* alkot, *határozatot* hoz, *ajánlást* tesz, *véleményt* ad.

Az uniós politikák tengerében szívet képező közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusainak *tipikus formáit* az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke nevesíti, melyek

- az *általános iránymutatások*,
- *határozatok*, amelyek meghatározzák:
 - i) az Unió által végrehajtandó fellépéseket,
 - ii) az Unió által képviselendő álláspontokat,
 - iii) az i) és ii) pontokban említett határozatok végrehajtásának szabályait.

A közös kül- és biztonságpolitika határozatai Lisszabon után sem egységesek és eltérő sajátosságokkal rendelkeznek az egyéb uniós politikák határozataitól.

Kiemelendő, hogy a jogi aktus formáját nem annak elnevezése, hanem tartalma határozza meg.³⁵³ Ugyanaz a jogi aktus különböző formákhoz tartalmazó rendelkezéseket is tartalmazhat.³⁵⁴

Fazekas Judit az intézményi aktusoknak az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében megjelenő formáit következetesen az intézményi aktusok „fajtáinak”, „típusainak” nevezi. Véleményem szerint helyesebb megközelítés az, mely szerint a 288. (ex 249.) cikk a nevesített intézményi aktusok formáit határozza meg, míg a típusokat a 289. cikk (jogalkotási aktusok) és a 290 – 291. cikkek (nem jogalkotási aktusok).

6.4.1./ A nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák

A nevesített tipikus aktusoknak a tagállami jogban kifejtett hatása külön és igen összetett témája az uniós jogforrásoknak, önálló értekezés tárgya lehet. Általában a szakirodalom külön is tárgyalja. Mégis szükséges a nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák áttekintő ismertetése az intézményi aktusok jogi sajátosságainak teljesebb megértéséhez.

Az EU jogrendszere működésének az a követelmény az alapja, hogy az Unió által alkotott joganyaghoz igazodjanak a tagállamok jogrendszerei. Ha a tagállamok jogalkotása

³⁵³ 15/70 Chevalley v Bizottság [1970] EBHT 975

³⁵⁴ 16/62 és 17/62 Confédération Nationale des Producteurs des Fruits et Légumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT 471; Mathijsen 2010: i.m. 30. o

és jogalkalmazása nem venné figyelembe és nem közelítené a maga eszközeivel az uniós intézmények jogi normáit, akkor működésképtelenné válna az Unió és szétesne. Fontos, hogy a tagállamok jogrendszerébe beépüljön az uniós jog. Ez több egymáshoz szorosan kapcsolódó doktrína alapján valósul meg: az uniós jognak a tagállamok jogrendszerében érvényesülő közvetlen hatályát, közvetett hatályát, valamint az uniós jognak a nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségét (szupremáciáját, primátusát) valló elméletek alkalmazásával.³⁵⁵

Az uniós jog közvetlen hatályának elismerését az Európai Bíróság ítéletei alapozták meg, az uniós jog elsőbbségének elve megalapozásában az Európai Bíróság szerepe szintén jelentős, de halványabb volt, az inkább a tagállamok jogrendszerében állt össze, külön-külön.

Az uniós jogforrások alkalmazásával kapcsolatban szükséges továbbá a „közvetlen hatály,” a „közvetlen alkalmazhatóság,” a „közvetett hatály” és a „közvetett alkalmazhatóság” fogalmak elhatárolása.

A „közvetlen alkalmazhatóság” és a „közvetlen hatály” értelmezése körüli bizonytalanságot az is indukálja, hogy az Európai Bíróság bizonyos ítéleteiben szinonimaként használja a két fogalmat, más ítéleteiben pedig megkülönbözteti. Ugyanez a jelenség megfigyelhető a jogirodalomban is. Vannak, akik a két fogalmat megkülönböztetik és vannak, akik felcserélhetőnek tartják, ha nem is elméletileg, de gyakorlati szempontból mindenképpen.³⁵⁶

Az uniós jog elsőbbsége elvének, a közvetlen alkalmazhatóság fogalmának különböző értelmezését, a közvetlen hatály fogalmának tág (objektív) és szűk (szubjektív) felfogását az uniós jog és nemzeti jog, illetve az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály elvei viszonyának két koncepciója, a „primacy” modell és a „trigger” modell különbsége indokolja.³⁵⁷

³⁵⁵ Kecskés László: Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya.” Jogtudományi Közlöny, 1994. október, 371. o.

³⁵⁶ Blutman: i.m. 343-344. o.

³⁵⁷ Lásd részletesen a 6.4.1.4./ alatt

6.4.1.1./ Közvetlen hatály – közvetett hatály

a./ Közvetlen hatály fogalma

A közvetlen hatály fogalmára nézve több értelmezéssel is találkozhatunk a jogirodalomban, az Európai Bíróság gyakorlatával a különböző értelmezések egyaránt megalapozhatóak.

Tágabb értelemben a közvetlen hatály azt jelenti, hogy egy uniós norma valamely konkrét rendelkezésére hivatkozni lehet nemzeti bíróság vagy más nemzeti hatóság előtt egy folyamatban lévő eljárás során az ügy eldöntése érdekében (*objektív közvetlen hatály*).³⁵⁸ A közvetlen hatálynak nem feltétele, hogy az adott rendelkezés tartalma szerint alanyi jogot teremtsen az érintettek számára. A közvetlen hatály fogalma lényegében azt juttatja kifejezésre, hogy a kérdéses norma tartalmilag alkalmas-e konkrét jogviták eldöntésére.³⁵⁹

Szűkebb értelemben a közvetlen hatály egy uniós norma valamely rendelkezésének azon képességét jelenti, hogy jogokat ruházzon magánfelekre, melyeket azok nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetnek, kikényszeríthetnek (*szubjektív közvetlen hatály*).³⁶⁰ Az uniós intézményi aktus közvetlen hatásokat (direct effects) von maga után, azaz jogokat és kötelezettségeket teremt az uniós jog alanyai – különösen a jogi és természetes személyek – számára, melyeket bíróság előtt érvényesíthetnek, melyeket a bíróságok kötelesek figyelembe venni és védelmezni úgy, hogy elsőbbséget biztosítsanak az uniós jognak a nemzeti jogszabályok bármely ellentétes rendelkezésével szemben.³⁶¹

A közvetlen hatály azon technika, amely lehetővé teszi magánfelek számára alanyi jogok érvényesítését más jogalanyokkal szemben, mely csak a belső jogrendben áll rendelkezésre egy olyan eszköz által, amely a jogrenden kívülről származik. A közvetlen hatály kétféle megszorítással érvényesül: „belső megszorítások” („internal restrictions”), melyek értelmében a normának megfelelően világosnak, pontosnak és feltétlennek kell lennie; illetve „külső megszorítások” („external restrictions”), amelyek egyrészt az ilyen hatások kiváltására képes aktusok formájára vonatkoznak, másrészt azon jogi helyzetekre, amelyekben képesek ilyen hatások kiváltására. Különösen a „külső megszorítások” jelzik, hogy a közvetlen hatály egy sajátosan invazív jogi technika, mely mértékletesen

³⁵⁸ Craig – de Búrca 2008: i.m. 270. o.

³⁵⁹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 868. o.

³⁶⁰ Craig - de Búrca 2008: i.m. 270. o.; Jeney, In: Európai közjog és politika. 868. o.

³⁶¹ Mathijsen: A Guide to European Community Law. Sweet and Maxwell, London 1990. 113. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 330. o.

alkalmazandó. Az invazív jelleg egyik aspektusa, hogy magával hoz egy nemzeti jogrendszeren kívüli jogi normát, mely ebben a jogrendszerben válik kikényszeríthetővé.³⁶²

Általánosan elfogadottnak tekinthető a közvetlen hatály azon értelmezése, mely szerint egy uniós norma valamely konkrét rendelkezése a konkrét tényállás függvényében a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. Az uniós norma adott rendelkezése kikerül a jogalkotó hatóköréből, behatol a jogalkalmazás területére, azon túlmenően, hogy egy konkrét jogvitában az eljáró nemzeti bíróság köteles figyelembe venni és szükség esetén alkalmazni, az uniós norma közvetlenül hatályos rendelkezése eléri a feleket és azok abból közvetlenül jogokat és kötelezettségeket származtathatnak.³⁶³

Az uniós jog közvetlen hatálya elismerésének szemléleti alapját az az elv képezi, amely szerint az uniós jog révén a magánfeleknek is lehetnek alanyi jogai. Az Európai Bíróság 1962-ben, a *van Gend en Loos* ügyben³⁶⁴ hozott döntésében deklarálta a közösségi (később uniós) jog közvetlen hatálya és a magánfelek közösségi (később uniós) alanyi jogainak elveit. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az EGK-Szerződés 12. cikke a tagállamokban közvetlenül hatályos, tehát a tagállamok polgárai a rendelkezésben szereplő tilalomra alapozhatnak jogokat. A 12. cikk szövege világos és feltétel nélküli tilalmat tartalmaz, amely nem intézkedésre kötelez, hanem megtiltja az intézkedést. A tiltás természeténél fogva tökéletesen alkalmas közvetlen hatályosság létrehozására a tagállamok és polgáraik közötti jogviszonyban. A Bíróság döntése azt is kifejtette, hogy az EGK-Szerződés több mint egy olyan nemzetközi megállapodás, amely csupán az azt létrehozó szerződő államok között hoz létre kölcsönös kötelezettségeket. A Szerződés egyben közösségi jog, amely mind kötelezettségeket, mind jogokat létrehoz a magánfelek terhére, illetve javára is. A Közösség egy olyan „új jogrendet” (new legal order) hoz létre, mely jogokat ruház a magánfelekre is, valamint a közösségi jog által a magánfelek számára adott jogok érvényesülését a tagállamok bíróságainak biztosítaniuk kell, attól függetlenül, hogy valamely tagállam megtette-e azokat az intézkedéseket, amelyek a közösségi jog nemzeti transzformálásához esetleg szükségesek.³⁶⁵

³⁶² K. Lenaerts – T. Corthaut: *Of Birds and Hedges: the Role of Primacy Invoking Norms of EU Law*. *European Law Review* 31 (2006) 210., 310-311. o.

³⁶³ Blutman: i.m. 344. 347. o.

³⁶⁴ 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 3, 1963 CMLR 105

³⁶⁵ Kecskés: *Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya.”* 372. o.

b./ A közvetlen hatály feltételei

Az Európai Bíróság következetes joggyakorlata szerint egy uniós jogi előírás akkor lehet közvetlen hatályos, ha:

- világos és pontos,
- feltétlen.³⁶⁶

b1./ Világos és pontos (clear and precise)

Igen gyakori ezek helyett az egyértelmű, meghatározott (bestimt, eindenting) kifejezések használata is. Akkor állnak fenn, ha pozitív értelemben egyes jogalanyoknak jogai keletkezhettek az előírás által, míg negatív értelemben, ha a tagállamnak minimális mérlegelési lehetőséget hagynak.³⁶⁷

Az Európai Bíróság megfogalmazása szerint egy rendelkezés akkor kellően pontos, ha a kötelezettség, amelyet tartalmaz, egyértelmű meghatározásokkal (unequivocal terms) van megadva.³⁶⁸

Meg kell azonban jegyezni, hogy egy jogszabályi rendelkezés világossága és pontossága ugyanakkor önmagában is bizonytalan kategória.

b2./ A rendelkezés szövegezése szerint feltétel nélküli (unconditional)

Az előírás feltételes, amíg egy bizonyos időszakban nem alkalmazható. Ezen időszak elteltével a feltétel teljesül, és nincs további akadálya a közvetlen hatálynak. Szükséges azonban, hogy a tagállam mérlegelési lehetőséggel ne rendelkezzen, hogy mely időpontra kell a kötelezettséget teljesíteni. Ha egy rendelkezés az uniós intézmények vagy a tagállamok részéről végrehajtási szabályok elfogadását igényli, ez feltételnek tekinthető, habár olyan feltétel, mely a végrehajtási szabályok elfogadásával teljesül. Amint a tagállam vagy uniós intézmény elfogadja a szükséges szabályokat, a kérdéses előírás közvetlenül hatályossá válik.³⁶⁹

Később ebben a vonatkozásban az Európai Bíróság gyakorlata finomodott. Egy uniós jogszabályi rendelkezés érvényesülése feltétel nélküli akkor is, ha szükség van ugyan

³⁶⁶ Andreas Oldenbourg: Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im innerstaatlichen Bereich (Europarecht-Völkerrecht, Bd2) München, Florentz, 1984. 155. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 334. o.; Kecskés: Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya.” 372. o.

³⁶⁷ Oldenbourg: i.m. 156. o.

³⁶⁸ C-236/92 Comitato di Coordinamento per la difesa della Cava és mások v Regione Lombardia és mások [1994] EBHT I-483. o.

³⁶⁹ Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 335. o.

további tagállami intézkedésre annak végrehajtásához, de ezen intézkedések a szabály lényegét, alapját nem változtathatják, tartalmát nem egészíthetik ki.³⁷⁰

Vannak kommentátorok (Cairns, Hartley), akik a közvetlen hatály külön, harmadik feltételének tekintik, hogy a rendelkezés ne kívánjon meg külön végrehajtási jogszabályt vagy intézkedést. Blutman László – véleményem szerint támogathatóan - ezt a követelményt a feltételnélküliség általános kritériuma alá illeszti be, ahogyan teszi azt Mengozzi, Dutheil de la Rochère is.³⁷¹

Összegezve tehát nem tekinthető feltétlennek az uniós jog adott rendelkezése, ha az abban megfogalmazott alanyi jog érvényesíthetősége valamely uniós intézmény vagy valamely tagállam megítélésétől, illetve diszkréciójától függ.

c./ Közvetlen hatály dimenziói

A közvetlen hatály két dimenziója különböztethető meg:

- vertikális közvetlen hatály,
- horizontális közvetlen hatály.

Amikor egy uniós jogszabály rendelkezésére a magánfél állammal, állami szervvel, állami ellenőrzés alatt álló szervvel, állami vállalattal, hatósággal, önkormányzattal szemben alapíthat igényt, vertikális viszonyról, *vertikális közvetlen hatályról* van szó.

Amikor egy uniós jogszabály rendelkezésére a magánfél egy másik magánféllel (természetes és jogi személy, jogi személy nélküli gazdasági társaság) szemben alapíthat igényt, horizontális viszonyatról és *horizontális közvetlen hatályról* van szó.

Az, hogy egy uniós jogszabály valamely rendelkezése csak vertikális vagy horizontális közvetlen hatállyal is rendelkezik, függ:

- a rendelkezés tartalmától,
- a rendelkezést tartalmazó jogforrás formájától.

Az Európai Bíróság gyakorlata során kikristályosodott, amennyiben megfelelnek a közvetlen hatály feltételeinek, az alapító szerződések,³⁷² az általános jogelvek,³⁷³ a rendeletek,³⁷⁴ a határozatok³⁷⁵ bizonyos rendelkezései vertikális és horizontális hatállyal

³⁷⁰ 2/74 Reyners v Belgium [1977] EBHT 631; Craig - de Búrca 2008: i.m. 275-276. o.; Blutman: i.m. 309. o.

³⁷¹ Blutman: i.m. 310. o.

³⁷² 43/75 Gabrielle Defrenne v Sabena SA [1976] EBHT 455

³⁷³ C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Helm [2005] EBHT I-9981; C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet

³⁷⁴ C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325; C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281

³⁷⁵ 9/70 Franz Grad v Finanzant Traustein [1970] EBHT 825

egyaránt bírnak. Az irányelvek,³⁷⁶ az Unióra kötelező nemzetközi szerződések³⁷⁷, társulási megállapodás alapján létrehozott Társulási Tanács határozatának,³⁷⁸ a nemzetközi szokásjog³⁷⁹ adott rendelkezései csak vertikális közvetlen hatállyal bírhatnak, horizontális közvetlen hatállyal nem.

d./ Közvetett hatály

Előfordulhat, hogy egy uniós jogszabály valamely rendelkezése közvetlen hatállyal nem, csak közvetett hatállyal rendelkezik. Ez akkor fordulhat elő, ha az uniós norma adott rendelkezése nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek, vagy irányelvi rendelkezés esetében megfelel ugyan, de horizontális, magánfelek közötti jogviszonyról van szó.

Az uniós jogszabályi rendelkezés hatálya akkor közvetlen, ha egy jogvitában önálló alapként szolgálhat a konkrét tényállás jogi értékelésénél, a tényállás megvalósulása folytán megjelenő jogok és kötelezettségek azonosításához. Az uniós jogszabályi rendelkezés hatálya azonban csak közvetett, ha az más, az adott jogvitában alkalmazható jogszabályok irányában, és nem a tényállás irányában fejt ki joghatást, illetve szolgál alapul e jogszabályok jogi értékeléséhez, tartalmuk megállapításához és ilyen formán csak közvetve van hatással a jogvitában a felmerülő tények jogi értékelésére a jogok és kötelezettségek szempontjából.³⁸⁰

A tagállami jogalkalmazó szerveknek, bíróságoknak az EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdésében (korábban EGK-Szerződés 5. cikk, majd EK-Szerződés 10. cikk) megfogalmazott uniós hűség elvéből folyó kötelezettsége, hogy a tagállami nemzeti jogot az uniós joggal összhangban értelmezzék. A nemzeti jog alkalmazása során a nemzeti jog értelmezésére hivatott bíróságoknak annak érdekében, hogy elérjék az uniós norma által kívánt eredményt, mindent meg kell tenniük azért, hogy feladatukat az uniós norma szövege és célja alapján lássák el. A nemzeti jognak az uniós norma célja és szövege fényében történő értelmezésének kötelezettsége az alapító szerződések rendszeréből

³⁷⁶ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723; C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325; C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281

³⁷⁷ 21,22,23,24/72 International Fruit Company NV és mások v Produktschap voor Groeten en Fruit [1972] EBHT 1219; 87/75 Conceria Daniela Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze [1976] EBHT 129; 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641; 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabish Gmünd [1987] EBHT 3719; C-469/93 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Chiquita Italia SpA [1995] EBHT I-4533

³⁷⁸ C-192/89 S.Z. Sevince v Staatsecretaris van Justitie [1990] EBHT I-3461

³⁷⁹ C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655

³⁸⁰ Blutman: i.m. 346. o.

következik, lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy az előtte folyó ügyben hozott határozata során megfelelően biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését.

Ilyenkor az uniós norma rendelkezésének közvetett hatálya van, az uniós rendelkezés csak a nemzeti jogszabály rendelkezése tartalmának megállapításához fejt ki joghatást, de nem a tényállás közvetlen értékeléséhez. A magánfél az értelmezett nemzeti jogi norma rendelkezésére alapíthat jogot, de e jog tartalmát az értelmező uniós jogszabályi rendelkezés meghatározhatja, tehát közvetett joghatásról van szó. Az uniós norma rendelkezésének hatálya a tényálláshoz való viszonya (a tényállás bekövetkezte folytán keletkező alanyi jogok és kötelezettségek) szempontjából közvetett vagy közvetlen, azaz, hogy a tényállás jogi értékelése közvetlenül alapulhat-e rajta, vagy csak közvetetten, más jogszabályokra kifejtett joghatás útján.³⁸¹

Más szavakkal, ha egy jogvitában a magánfél igénye közvetlenül egy uniós jogi norma rendelkezésén alapul, azaz az igény érvényesítésének jogcíme maga az uniós jogszabály rendelkezése, akkor közvetlen hatályról van szó. Ha azonban a magánfél által a jogvitában érvényesített igény közvetlenül a nemzeti jog valamely jogszabályi rendelkezésén alapul, azaz a jogcím a nemzeti jog valamely jogszabályának rendelkezése, mely tartalmának megállapításához járul hozzá az uniós norma rendelkezése, akkor az uniós jogszabály rendelkezésének közvetett hatályáról van szó.

6.4.1.2./ Közvetlen alkalmazhatóság – közvetett alkalmazhatóság

Egy uniós intézményi aktus közvetlenül alkalmazható, ha tagállamok részéről nem követel meg további nemzeti jogszabályt, amelynek révén kötelezővé válik az állam, természetes és jogi személyek számára. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti hatóságok és a nemzeti jog- vagy közigazgatási szabályok, még ha időben későbbiek is az uniós intézményi aktusnál, nem gátolhatják meg annak alkalmazását. A közvetlen alkalmazhatóság problematikája azzal foglalkozik, vajon nemzeti intézmények aktusára szükség van-e, hogy hatásokat adjanak az uniós jog valamely előírásának.³⁸²

A közvetlen alkalmazhatóság hagyományosan azt jelenti, hogy az uniós norma belép a tagállami nemzeti jogba, külön, további nemzeti jogalkotói aktus segítsége nélkül. Az Európai Bíróság a közvetlenül alkalmazható uniós normák három jellemzőjét szokta hangsúlyozni:

³⁸¹ Blutman: i.m. 346. o.

³⁸² Mathijssen 1990: i.m. 113. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 330. o.

- a Hivatalos Lapban történő kihirdetés folytán lép hatályba, minden további nemzeti jogalkotói közreműködés nélkül,
- nem kíván külön nemzeti végrehajtási jogszabályokat,
- az alkalmazása a hatálya alá tartozókkal szemben független bármely, belső jogba való beiktatásra szolgáló jogszabálytól.³⁸³

Blutman László úgy véli, hogy helyesebb a közvetlen alkalmazhatóságot úgy felfogni, mint egy uniós norma alkalmasságát arra, hogy önállóan (kihirdető, átültető vagy végrehajtó, vagy bármilyen egyéb jogszabály közreműködése nélkül) belépjen egy tagállami jogalkalmazásba (és nem általában a tagállam belső jogába), és így valamilyen módon alkalmazhatóvá váljon egyes jogvitákban. Többé-kevésbé hasonló felfogást képvisel Gautron, Tridimas.³⁸⁴

A közvetlen alkalmazhatóság egy tisztán formális minősége – absztrakt módon – az uniós jogszabálynak. Nincs szükség további kihirdető, a nemzeti jog részévé tevő belső jogforrásra. Ugyanakkor nem foglal magában szükségszerűen tényleges anyagi, tartalmi alkalmazhatóságot.³⁸⁵

A közvetlen alkalmazhatóság fontos sajátossága, hogy az uniós intézményi aktus, mint jogforrás, egészére és nem kizárólag az intézményi aktus valamely konkrét rendelkezésére vonatkozik.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában megmutatkozott a „közvetlen” és „közvetett alkalmazhatóság” elhatárolásának igénye is. A Fediol ügyben³⁸⁶ van Gerven főtanácsnok a közvetlen és közvetett alkalmazhatóság megkülönböztetésével magyarázta azt, hogy a GATT szerződés közvetlenül nem alkalmazható és közvetlenül nem hatályos rendelkezése hogyan válik mégis alkalmazhatóvá, amennyiben uniós jogszabály azt végrehajtja, illetve arra tartalmilag visszaüt.³⁸⁷

Blutman László szerint egy uniós norma alkalmazhatósága más, az adott ügyben alkalmazott jogszabályhoz való viszonya szempontjából közvetlen vagy közvetett, azaz, hogy önállóan képes-e érvényesülni egy adott ügyben, vagy csak más jogszabály segítségével. Egy uniós jogi norma akkor alkalmazható közvetlenül, ha önállóan, más nemzeti jogszabályoktól függetlenül, azok segítségével nélkül használható fel egy jogvita

³⁸³ Blutman: i.m. 345. o.

³⁸⁴ Blutman: i.m. 345. o.

³⁸⁵ Ballarino 2010: i.m. 104. o.

³⁸⁶ 78/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781, AG van Gerven, 11.

³⁸⁷ Blutman: i.m. 346. o.

eldöntésénél és közvetetten alkalmazható, ha csak más nemzeti jogszabály útján, vagy erejénél fogva válik alkalmazhatóvá a belső jogban.³⁸⁸

A közvetlenül alkalmazható szabályoknak nem mindegyike képes közvetlen hatályosságra. Egyes rendelkezések csak az államra nézve kötelezőek, és amelyeknek csak az állam tud érvényt szerezni, mások túl tág értelműek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak egyéni alanyi jogok vagy kötelezettségek létrejöttéhez, megint mások túl hézagosak, és további intézkedésekre van szükség, mielőtt teljes hatályú jogszabály lehetne belőlük.

A „közvetlen alkalmazhatóság” és „közvetlen hatály” viszonyát illetően a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály egyik kritériumának, a feltétel nélküliség követelményének egyik eleme. Így a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály szükséges, de nem elégséges feltétele.³⁸⁹

Az uniós norma azon rendelkezése, mely közvetlenül hatályos, az egyben közvetlen alkalmazható is. Azonban a közvetlenül alkalmazható uniós jogszabály valamely rendelkezése nem feltétlenül közvetlen hatályos. Analógia alapján kijelenthető az a tétel, hogy minden közvetlenül hatályos uniós jogszabályi rendelkezés közvetlenül alkalmazható, de nem minden közvetlenül alkalmazható uniós jogszabályi rendelkezés közvetlenül hatályos.

Blutman László a „közvetlenül hatályos”, valamint a „közvetlenül alkalmazható,” de közvetlenül nem hatályos uniós norma viszonyát a következőképpen fogja fel. A közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül nem hatályos uniós norma kikerül a jogalkotó hatásköréből (további jogalkotási aktust nem kíván ahhoz, hogy a jogalkalmazásban valamilyen szinten érvényesüljön), behatol a jogalkalmazás területére, így a tárgyalótermekbe is és eléri a bírói pulpitust: a bíró az adott ügyben köteles figyelembe venni és szükség esetén alkalmazni azt. Ugyanakkor ez a norma nem éri el a küzdőteret, a feleket olyan értelemben, hogy e normára nem alapíthatnak jogokat és erre alapozva a másik félén nem kérhetnek számon kötelezettséget. E norma tehát szűkebb joghatással bír, mint a közvetlenül hatályos norma (mely természetesen magában foglalja a közvetlenül alkalmazhatóságot is). Ez utóbbi már nem csak a pulpitust, hanem a feleket is eléri és azok abból közvetlenül jogokat és kötelezettséget származtathatnak. Ez a joghatás pedig kifejezetten a közvetlen hatállyal bíró norma joghatása. Ez lesz tehát a közvetlenül

³⁸⁸ Blutman: i.m. 346. o.

³⁸⁹ Blutman: i.m. 347. o.

hatállyal rendelkező normának azon ismérve, mely megkülönbözteti a közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül hatállyal nem rendelkező normától.³⁹⁰

A közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül nem hatályos uniós jogi normák két csoportja különíthető el:

- az irányelv ugyan megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, de mivel horizontális dimenzióról van szó, csak kizáró joghatással bír,
- az uniós jogi norma, különösen rendelet, nem rendelkezik közvetlen hatállyal, mert nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek.

Véleményem szerint a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály különbsége a következőképpen írható le:

- A közvetlen alkalmazhatóság az uniós intézményi aktus egészére, mint jogforrásra vonatkozó jelenség, míg a közvetlen hatály az uniós jogforrás valamely konkrét rendelkezésére vonatkozó jelenség.
- A közvetlen alkalmazhatóság az uniós jogforrás formai minősége, mely szerint nincs szükség nemzeti kihirdető, átültető vagy végrehajtó jogszabályra ahhoz, hogy a tagállami nemzeti jog részévé váljon. A közvetlen hatály az uniós jogforrás valamelyik konkrét rendelkezésének tartalmi minősége, mely szerint egy jogvitában tagállami bíróság által anyagi alkalmazást nyer a vita eldöntése során.

6.4.1.3./ Az uniós jog elsőbbsége

Az uniós jog elsőbbsége elvének két vetülete van:

- jogalkalmazási elsőbbség,
- jogalkotási elsőbbség.

A szakirodalomban vannak olyan szerzők, akik a jogalkalmazási elsőbbségre az „elsődlegesség” fogalmat, míg a jogalkotási elsőbbségre az „elsőbbség” fogalmat használják.³⁹¹

A hivatalos szövegek az „elsőbbség” kifejezést használják, ezért indokolt az „elsőbbség” használata az „elsődlegesség” helyett.³⁹²

³⁹⁰ Blutman: i.m. 347. o.

³⁹¹ Kecskés: EU-jog és jogharmonizáció. 368-373. o., Gombos 2011: i.m. 71. o.

³⁹² A Lisszaboni Szerződést megelőző Kormányközi Konferencia Záróokmányához fűzött 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről; Tanács Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i Véleménye, 11197/07 (JUR 260)

a./ Jogalkalmazási elsőbbség

Az uniós jog elsőbbségének elve egy kollíziós szabály, de önmagában egyoldalú, negatív megközelítésű kollíziós szabály. Ugyanis önmagában nem arra ad választ, hogy melyik jog alkalmazandó, hanem arra, hogy melyik jog nem alkalmazandó. Rendes kollíziós szabállyá a közvetlen hatály elvével együtt válik az elsőbbség elve, ekkor kerül sor az ütköző normák közül az alkalmazandó kijelölésére.

Amennyiben egy közvetlenül alkalmazandó uniós jogi norma vagy horizontális viszonyban egyébként a közvetlenül hatály feltételeinek megfelelő irányelv és tagállami nemzeti jogszabály ütközik, a tagállami jogi norma nem alkalmazandó a konkrét ügy eldöntése során. Az uniós jogi normába ütköző tagállami jogszabály nem válik érvénytelenné, pusztán nem alkalmazandó, annak félretételére kerül sor. A nemzeti bíróságoknak az előttük folyamatban lévő ügyben nem kell bevárniuk, hogy nemzeti jogalkotó, vagy alkotmánybíróság érvénytelenítse az uniós jogba ütköző belső nemzeti jogszabályt. Az uniós jogszabállyal ellentétes belső nemzeti jogszabály ad-hoc, eseti mellőzésére kerül sor. A nemzeti jogszabály végleges kiküszöbölése a jogrendszerből, hatályon kívül helyezése a nemzeti jog feladata. Az uniós jog valamennyi közvetlenül alkalmazandó, vagy közvetlenül hatályos jogforrása elsőbbséget élvez a nemzeti jogrendszer bármely jogforrásával szemben.

Horizontális viszonyban felmerülő irányelvek kivételével, amennyiben egy közvetlenül hatályos uniós jogi norma és tagállami nemzeti jogszabály ütközik, az uniós jogi norma alkalmazandó a konkrét ügy eldöntése során.

Az uniós jog elsőbbsége megalapozható egyrészt az uniós jog autonómiája alapján, másrészt pedig a tagállami alkotmányokban található alkotmányos felhatalmazások alapján.³⁹³

³⁹³ Az autonómonista felfogás szerint az uniós jog autonóm jogrendszerként létezik, elszakadt annak tagállami alkotmányokból eredő alapjaitól. A tagállami alkotmányokban a Közösségek (később Unió) létrehozására adott felhatalmazások csupán a létrehozás aktusához voltak szükségesek, ezt követően azonban az uniós jog önálló életre kelt és maga határozza meg a saját magára, valamint a tagállami joghoz való viszonyára irányadó szabályokat. Csakis maga az uniós jog alapján lehet megállapítani az Unió hatáskörének terjedelmét és azt is, hogy adott esetben nem lépte-e túl hatásköreit. Ennek eldöntése az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik.

A tagállami alkotmányos felhatalmazásokból kiinduló felfogás szerint az uniós jognak azért van elsőbbsége, mert az integrációban való részvételre szóló felhatalmazás egyúttal azt a kötelezettséget is jelenti, hogy a nemzeti jogrendnek meg kell felelnie az így létrehozott integrációs szervezet joganyagának. Az uniós jog érvényesülésének végső korlátját az alkotmányos felhatalmazások adják, az uniós jognak csak olyan terjedelemben van elsőbbsége, amilyen terjedelemben az Uniónak hatásköre van. Azt pedig, hogy az Unió hatáskörén belül jár-e el, végső soron a hatáskörök alapját nyújtó alkotmányos felhatalmazások alapján lehet megmondani. A kérdésben a tagállami alkotmánybíróságok jogosultak dönteni.
Jeney, In: Európai közjog és politika. 853-854. o.

Az alapító szerződések nem rendelkeztek az uniós jog elsőbbségének elvéről. Az elv megalapozása az Európai Bíróság, befogadása pedig a tagállamok felsőbbbíróságainak és alkotmánybíróságainak feladata volt.

Az Európai Bíróság a nagy horderejű *Costa v ENEL* ügyben³⁹⁴ – ahol az EGK-Szerződést az olasz jogrendszerben kihirdető olasz törvény ütközött egy később meghozott olasz törvénnyel, mely államosította a villamosenergia szolgáltató cégeket – mondta ki először az uniós (akkor közösségi) jog elsőbbségének elvét. A Bíróság megfogalmazása szerint a közösségi jog rendelkezéseinek beépítése valamennyi tagállam jogába és általában az EGK-Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellen. Az államok az EGK-Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.³⁹⁵

A közösségi (jelenleg uniós) jog a tagállamok alkotmányával, a tagállami alkotmányokban foglalt alapjogokkal, a nemzeti alkotmányos berendezkedés elvével szemben is elsőbbséget élvez.³⁹⁶

A nemzeti bíróságoknak az uniós jogba ütköző nemzeti jogszabályt az alkalmazás időpontjában mellőzniük kell, anélkül, hogy bevárnák, hogy nemzeti jogalkotó vagy nemzeti alkotmánybíróság az ominózus nemzeti jogszabályt érvénytelenítse.³⁹⁷

Az Alkotmányos Szerződés alapító szerződési rangra kívánta emelni az uniós jog elsőbbségének elvét, melyet a I-6. cikkében kifejezetten rögzített volna.

Az Alkotmányos Szerződés kudarcát követően a Lisszaboni Szerződés eddig már nem ment el, így az nem került bele a Szerződésekbe. A tagállamok a Kormányközi Konferencia Záróokmányához fűzött Nyilatkozatot fogadtak el az uniós jog

³⁹⁴ 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1974] EBHT 1141

³⁹⁵ Az ügy pikantériája, hogy az olasz alkotmánybíróság (Corte Costituzionale) – amelyet az olasz alapeljárásban eljáró milánói bíróság szintén megkeresett – a *lex posterior derogat legi priori* elve alapján az EGK-Szerződést kihirdető olasz törvénnyel szemben a későbbi államosító olasz törvény alkalmazását mondta ki.

³⁹⁶ Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125; 97, 98, 99/87 Dow Chemical Ibérica SA és mások v Bizottság [1989] EBHT 3165; C-473/93 Bizottság v Luxemburg [1996] EBHT I-3207; C-285/98 Tania Kreil v Németország [2000] EBHT I-69

³⁹⁷ 34/67 Firma Gebrüder Lück v Hauptzollamt Köln-Rheinau [1968] EBHT 359

elsőbbségéről.³⁹⁸ Ebben deklarálták, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. A Nyilatkozat hivatkozik a Tanács Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i Véleményére.³⁹⁹ E szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az uniós jog elsőbbsége az uniós jog egyik alapelve. Ez az elv az Európai Közösség (később Európai Unió) sajátos természetéből fakad. E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképp sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán.

Az uniós jog és a tagállami alkotmányos szabályok kollíziójának megítélésében a tagállamok alkotmánybíróságainak, illetve felsőbbbíróságainak hozzáállását Blutman László és Chronowski Nóra három csoportba sorolja:⁴⁰⁰

- vannak olyan tagállamok, melyeknek felsőbbbíróságai elismerik az alkotmány feletti normák szintjét és egyben elismerik az uniós jog érvényesülését az alkotmányos szintű normákkal szemben is (például Ausztria, Hollandia);
- a tagállami alkotmánybíróságok nagyobb része csak korlátozva fogadja el az uniós jog elsőbbségét alkotmányaik rendelkezéseivel szemben, mely inkább elvi szintű (például Olaszország, Németország, ahol az alkotmánybíróságok az alapjogvédelem területén, eshetőlegesen az alkotmányos rend alapvető elveinek védelme érdekében, elvi alkotmányos vizsgálati hatáskört biztosítottak maguknak az uniós jogi normák felett, bár az erre irányuló hatáskör gyakorlását felfüggesztették, illetve ténylegesen nem gyakorolják);
- vannak olyan alkotmánybíróságok, amelyek az uniós jog elsőbbségét nem ismerik el az alkotmányos szintű szabályokkal szemben (például Spanyolország, Lengyelország).

Ami a tagállamok jogi szabályozását illeti, a tagállamok alkotmányai – a chartális alkotmánnyal nem rendelkező Egyesült Királyság kivételével – kifejezett felhatalmazást adnak az adott államnak arra, hogy a szuverenitási jogok gyakorlását átruházza egy

³⁹⁸ 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.

³⁹⁹ 11197/07 (JUR260)

⁴⁰⁰ Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. Európai Jog 2007/2. szám, 4-5. o; Blutman: i.m. 340. o.

nemzetközi szervezetre, általában vagy pedig specifikusan az Európai Unióra. Általában rögzítik, hogy a nemzetközi szerződések vagy a nemzetközi jog általános szabályai, általános elvei megelőzik a belső jogot. Az uniós jog elsőbbségét kimondó kifejezett kollíziós szabályt tartalmaz a brit és a holland jog. Az Egyesült Királyságban az 1972. évi European Communities Act rendelkezik a szükséges elsőbbségről, elfogadva az uniós rendelkezések jogi hatásait az Egyesült Királyságban. Ugyanez alkalmazandó az Európai Bíróság döntéseire a Szerződések értelmezésére és hatásaira vonatkozóan vagy az uniós aktusok érvényességére, értelmezésére vagy hatására vonatkozóan. Hollandiában az alkotmány nem csupán a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek elsőbbségét írja elő a hatályos nemzeti joggal szemben, hanem külön kiemeli, hogy ugyanez alkalmazandó a nemzetközi szerződések által létrehozott intézmények aktusaira és hozzáteszi, hogy ezen elsőbbség alkalmazandó uniós jogszabály és nemzeti jog ütközése esetén is.⁴⁰¹

b./ Jogalkotási elsőbbség

Az uniós jog elsőbbségének jogalkotási vetülete kizárja, hogy a nemzeti jogalkotó szervek olyan új nemzeti jogszabályokat fogadjanak el, amelyek nem összeegyeztethetők az uniós jog előírásaival. A nemzeti hatóságok nem csupán kötelesek tartózkodni az uniós jog hatályos rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen intézkedések alkalmazásától, hanem magában foglal az ilyen intézkedések megsemmisítésére, hatályon kívül helyezésére vonatkozó kötelezettséget is, függetlenül azok természetétől, még akkor is, ha ezek már nem kerülnek alkalmazásra.⁴⁰²

A szakirodalomban vannak szerzők, akik a jogalkalmazási elsőbbségre az elsődlegesség (szupremácia) fogalmat használják és a jogalkotási elsőbbséget nevezik elsőbbségnek (primátus). Míg a szupremácia egyszerűen erősortrendet, alá- fölé rendeltségi viszonyt kinyilatkoztató doktrína, addig az elsőbbségi elvben kifejezésre jutnak az Unió és a tagállamok közötti hatáskör megosztás szabályai és párhuzamos szabályozási lehetőség esetén elsősorban a szabályozási elsőbbség, és ehhez kapcsolódó kiegészítő elvek alapján dönti el azt, hogy van-e helye bármilyen nemzeti szabályozásnak az uniós norma megalkotása mellett. Az egymás mellett élő jogalkotási hatáskör Unió általi gyakorlása egyben meg is szünteti a korábban létezett nemzeti jogalkotási hatáskört, ez a későbbi kettős jogosítványt az uniós jogalkotás javára kizárólagossá teszi. Ez utóbbi hatást nevezi a

⁴⁰¹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 855-856. o.; Mathijsen 2010: i.m. 46-47. o.

⁴⁰² 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629; 230/78 Erridania v Minister of Agriculture and Forestry [1979] EBHT 2749; 167/73 Bizottság v Franciaország [1971] EBHT 359; 159/78 Bizottság v Olaszország [1979] EBHT 3247; Mathijsen 2010: i.m. 49. o.

jogirodalom amerikai alkotmányjogi minta alapján „előfoglalásnak” („pre-emption”). Az elsőbbségi doktrína még ma is fejlődőben van az Európai Bíróság gyakorlatában, ugyanakkor megállapítható, hogy hatóköre szélesebb, mint a korábban kialakított elsődlegesség elve. Az Európai Bíróság az ERTA ügyben⁴⁰³ kimondta, ha egyszer a Közösség (jelenleg Unió) a közös politika érvényesítésével közös szabályokat fektet le, az egyes tagállamoknak többé nincs joga sem egyenként, sem kollektíve nem tagországokkal olyan kötelezettségekre szerződni, amelyek e közös szabályokat érintik. A Cerafel ügyben⁴⁰⁴ pedig megállapította, hogy az érintett rendelet szabályainak kimerítő jellegéből arra lehet következtetni, hogy a tagállamnak nincs a területen megmaradó szabályozási joga.⁴⁰⁵

6.4.1.4./ Az elsőbbség és a közvetlen hatály viszonya

Az uniós jog elsőbbsége (szupremácia) és a közvetlen hatály viszonyának megítélésében két eltérő értelmezés különböztethető meg:

- a „primacy” (civil law) modell,
- a „trigger” (common law) modell.⁴⁰⁶

a./ Primacy modell

A nemzetközi jog és nemzeti jog viszonyának monista koncepciójából⁴⁰⁷ indul ki. Az uniós jog önmagában képes kifejezni magasabbrendűségét a nemzeti joggal szemben.⁴⁰⁸

⁴⁰³ 22/70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 263

⁴⁰⁴ 218/85 Association Comité Économique Agricole regional fruits et légumes de Bretagne v A. Le Campion [1986] EBHT 3513

⁴⁰⁵ Kecskés: EU-jog és jogharmonizáció 388-396 o., Gombos 2011: i.m. 71-73 o.

⁴⁰⁶ Dougan: When Worlds Collide! 932. o.

⁴⁰⁷ A több nemzeti jogalkotó által alkotott nemzetközi vagy uniós jog anyagi jogi értelemben nem különbözik a belső jogtól, ugyanúgy alkalmazandó a hazai jogalkotó által, mint az egyetlen belső jogalkotó által alkotott nemzeti jog. A nemzetközi és a nemzeti jog közötti különbség csupán alaki, az előbbi több, az utóbbit egyetlen nemzeti jogalkotó hozta létre. A nemzetközi jogi norma adopción eljárás révén válik a belső jog részévé. Miután a ratifikációval a nemzetközi jogalkotás befejezetté válik, az objektívizálódott produkthoz megfelelő normatív erő fűződik, így további lépésre – transzformációra – nincs szükség ahhoz, hogy a nemzetközi jogi szabályt alkalmazni lehessen. Gombos 2011: 69. o. [Erről a témáról lásd bővebben: Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban In: Tanulmányok (szerk.: Bragyova András), Budapest, 1997. 35-73. o., Bodnár László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról In: Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18. Szeged, 1996; Bodnár László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje) In: Magyarország és EU, Pécs 2001, 25-32. o.; Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest 1987.]

⁴⁰⁸ Dougan: When Worlds Collide! 943. o.

Az elsőbbség az Európai Unió alkotmányos alapja. A szupremácia a közvetlen hatálytól függetlenül, a közvetlen hatály feltételeinek megléte nélkül képes bizonyos hatásokat kifejezni a nemzeti jogban.⁴⁰⁹

Az uniós norma két hatást tud kifejezni a nemzeti jogban:

- helyettesítő hatás,
- kizáró hatás.

A *helyettesítő hatás* a közvetlen, azonnali alkalmazását jelenti az uniós jognak, új jogok és kötelezettségek teremtését az uniós jog részéről, melyek addig a nemzeti jogrendszerben nem léteztek. Itt szerepet kapnak a közvetlen hatály doktrínája, a közvetlen hatály feltételei annak azonosításához, hogy mely uniós normák alkalmasak a nemzeti jogrendszerben történő közvetlen és azonnali alkalmazásra, amennyiben a nemzeti jog összeegyeztethetetlennek bizonyul az uniós jogból származó újszerű („novel”) jogokkal és kötelezettségekkel. A helyettesítő hatás esetében az uniós joggal össze nem egyeztethető nemzeti jogszabály félretételre kerül és helyette az uniós norma alkalmazandó.

Az elsőbbség elve alapján az uniós norma önmagában *kizáró hatást* tud kifejezni a nemzeti jogrendszerben belül, ami a hierarchiában magasabb szinten lévő uniós normával össze nem egyeztethető nemzeti jogszabály félretételét jelenti. A közvetlen hatály elve nem játszik szerepet. Nem az a fő kérdés, hogy világos, pontos és feltétel nélküli-e az adott uniós norma, hanem az, hogy van-e kollízió az uniós jog és a nemzeti jog között. A kizáró hatás esetében az uniós normával ellenétes nemzeti jogszabály nem alkalmazandó, félretételre kerül, de helyette nem az uniós norma kerül alkalmazásra, mert az nem alkalmas közvetlen hatály kiváltására, hanem a nemzeti jognak valamely más, maradék szabálya, vagy a felek közötti valamilyen szerződési rendelkezés.⁴¹⁰

E koncepció a közvetlen hatály fogalmának szűk értelmezését követi, mely egyéni alanyi jogok teremtését és érvényesítését jelenti.

A „primacy” modell két feltételezésből indul ki:

- a helyettesítő és a kizáró hatás két különböző jelenség,
- a közvetlen hatály feltételeinek megléte csupán a helyettesítő hatáshoz szükséges, a kizáró hatáshoz nem.⁴¹¹

A „primacy” koncepció az elsőbbség és a közvetlen hatály kombinációja. A közvetlen hatály nem kapcsolatot teremt az uniós jog és a nemzeti jog között, csupán eszköz azon

⁴⁰⁹ Dougan: When Worlds Collide! 933. o.

⁴¹⁰ Dougan: When Worlds Collide! 933. o.

⁴¹¹ Dougan: When Worlds Collide! 937. o.

uniós normák azonosítására, melyek sajátos jogi hatást fejthetnek ki az egységes jogrendszeren belül.⁴¹²

A „primacy” modellel, a helyettesítő hatás-kizáró hatás megkülönböztetéssel szemben az alábbi kritikákat szokás felhozni:⁴¹³

- A helyettesítő hatás és a kizáró hatás elhatárolása problematikus, a gyakorlatban sokszor igen nehézkes. Az elhatárolás a nemzeti jog valamely hibás szabályának azonosításától függ. Az ilyen hibás (uniós jogba ütköző) nemzeti jogszabály megléte és tartalma vitatható, a szabályozási tárgy absztrakciós szintjétől függ.
- A kizáró hatás alátámasztására sokszor nehéz a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett egy másik alkalmazandó nemzeti jogszabályi rendelkezést találni.
- Valójában kizárás esetén nem egy másik nemzeti jogszabályi rendelkezés, hanem az uniós norma alkalmazására kerül sor, mivel az uniós norma az, amely meghatározza a tényállás kimenetelét, és a nemzeti jogrendszeren belül egy új jogi állapotot teremt.
- A kizáró hatáshoz is szükséges egy azonosítható uniós norma, amelybe ütközik a nemzeti jogszabályi rendelkezés. Ha az uniós normának nem kell világosnak, pontosnak, feltétel nélkülinek lennie, nehezen határozható meg annak tartalma, terjedelme, hatálya.
- A kizáró hatás az uniós jog elsőbbségén alapszik. Nem egyértelmű, ha az elsőbbség az alap premissza, akkor miért nem következik a helyettesítő hatás az uniós jogszabályból, különösen, ha nem létezik az adott időpontban releváns jogszabályi rendelkezés a nemzeti jogban. Ebben az összefüggésben az elsőbbség az uniós norma hierarchikusan magasabbrendű minőségén alapszik. Nem világos, hogy miért csak kizáró hatást von maga után és helyettesítő hatást miért nem.

b./ „Trigger” modell

A nemzetközi jog és nemzeti jog viszonyának megítélésében a dualista modellből⁴¹⁴ indul ki. Az uniós jog és nemzeti jog két külön jogrendszer, a „trigger” modell a kettő

⁴¹² Dougan: When Worlds Collide! 947-948. o.

⁴¹³ Craig - de Búrca 2008: i.m. 302. o.; Dougan: When Worlds Collide! 938-939. o.

⁴¹⁴ A nemzetközi jog és a belső jog anyagi jogi értelemben két különálló jogrendszer. A nemzetközi jog önmagában a ratifikációs eljárással nem válik belső joggá. Ahhoz, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség a belső jog részévé váljon, szükséges azt a belső jogba transzformálni oly módon, hogy megfelelő szintű nemzeti jogforrásban kell azt elfogadni és közzétenni. A nemzetközi jog a belső jogi jogforrási hierarchia szempontjából a transzformáció megtörténteig csak speciális jogforrásnak minősül, azaz bár van normatív ereje, de nem része a jogforrási hierarchiának, így a belső jognak sem. Gombos 2011: i.m. 69. o. [Erről a témáról lásd bővebben: Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban In: Tanulmányok (szerk.: Bragyova András), Budapest, 1997. 35-73. o., Bodnár László: A

között próbál működő kapcsolatot teremteni, ez a kapcsolat pedig a közvetlen hatály. Ezáltal az uniós jog ki tudja fejteni hierarchikusan magasabb minőségét a nemzeti jog felett az utóbbi keretein belül.⁴¹⁵

A koncepció a szupremáciát egy kicsit többnek tekinti, mint jogorvoslat („remedy”), melyet a nemzeti bíróság működtet uniós jogot is érintő jogvitákban. Az elsőbbség által nyújtott jogorvoslat azon ügyekben áll rendelkezésre, amelyekben ütközik az uniós jog és a nemzeti jog, de csak akkor vehető igénybe, ha az uniós jog felhívható a nemzeti bíróság előtt azért, hogy megfeleljen annak az előfeltételnek, hogy közvetlen hatályosnak minősül. A közvetlen hatály kritériumainak való megfelelés szükséges előfeltétele az elsőbbség elvének, a közvetlen hatály monopóliumot élvez az uniós jogszabályok nemzeti bíróság előtti érvényesítése során.⁴¹⁶

A „trigger” modell a közvetlen hatály fogalmának tág értelmezését vallja. A közvetlen hatály nemcsak egyéni alanyi jogok teremtését és érvényesítését öleli fel, de egyéb helyzeteket is, melyben az uniós norma független hatásokat vált ki a nemzeti jogrendszeren belül. Olyan uniós jogszabályi rendelkezések, melyek nem kívánnak alanyi jogot biztosítani magánfeleknek, de magánfelek által nemzeti bíróság előtt hivatkozhatók, mint bírósági felülvizsgálat alapja, szintén közvetlenül hatályosak.⁴¹⁷

6.4.2. A rendelet (*regulation, regolamento, Verordnung*)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk második albekezdése értelmében:

„A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.”

A rendelet a legfontosabb és legteljesebb uniós jogi aktus. Általános hatályú, minden elemében kötelező, a tagállamok belső jogrendszerében közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos jogszabály.

A rendelet a közvetlen uniós jogforrások legfejlettebb formája, az Európai Parlament és a Tanács, a Tanács, a Bizottság, illetve az Európai Központi Bank az alapító szerződésekben szabályozott eljárásban alkothatják, szabályszerűen kihirdethetik,

nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról In: Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18. Szeged, 1996; Bodnár László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje) In: Magyarország és EU, Pécs 2001, 25-32. o.; Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest 1987.]

⁴¹⁵ Dougan: When Worlds Collide! 942. o.

⁴¹⁶ Dougan: When Worlds Collide! 934. o.

⁴¹⁷ Dougan: When Worlds Collide! 943. o.

tényállásai minden alájuk vonható jogviszonyra, az azonos viszonyok alanyainak mindegyikére vonatkoznak, az egész Unió területén közvetlenül kötelező hatálya van. Bíróilag kikényszeríthető, törvényes alkalmazása bírói ellenőrzés alatt áll.⁴¹⁸

Olyan jogforrás, amellyel az uniós jogalkotás, hatásköre gyakorlása során és az alapító szerződések által megszabott keretek között, helyettesíti az egyes tagállamok belső törvényhozását. Hagyományos kifejezésekkel élve a rendelet általános és absztrakt normákat tartalmaz, melyeket tiszteletben kell tartania valamennyi tagállamnak, természetes és jogi személynek, aki, illetve amely az Európai Unió területén működik.

Az uniós rendelet a belső jog jogforrásaival összehasonlítva általában a törvénynek felel meg. Több rendelet azonban, főleg a mezőgazdasági politika területén, jogalanyok kisebb csoportjára vonatkozik és időbeli hatálya rövid időre szól. Ezek, ebben az értelemben, nehezen különböztethetők meg a nemzeti végrehajtási vagy közigazgatási aktusoktól.⁴¹⁹

A legális definíció a rendeletek három sajátosságát jelöli meg:

- a./ általános hatály,
- b./ teljes egészében kötelező,
- c./ közvetlen alkalmazandóság.

a./ A rendelet *általános hatályú*. Ez azt jelenti, hogy személyi hatálya a jogalanyok általánosan meghatározott körére, meghatározatlan és meghatározhatatlan számú címzettre terjed ki – a tagállamokra, illetve a tagállamok természetes és jogi személyeire -, másrészt meg kell felelnie az absztraktság követelményeinek.⁴²⁰ Tehát felülemelkedik a konkrét eseten és bármilyen tényállásra alkalmazható, mely rendelkezéseinek a hatálya alá tartozik. Az Európai Bíróság is megerősítette, hogy a rendelet, mely alapvetően normatív természetű, nemcsak egy meghatározott számú címzettre alkalmazható, hanem absztrakt módon meghatározott címzetti kategóriára és objektíve meghatározott szituációra.⁴²¹ Egy jogi aktus a rendeleti minőségét nem veszíti el, ha több vagy kevesebb pontossággal meghatározható azon jogalanyok száma vagy azonossága, akikre egy meghatározott

⁴¹⁸ Mádl Ferenc: i.m. 95. o.; Derrick Wyatt - Alan Dashwood: The Substantive Law of the EEC, 2. edition, Sweet and Maxwell, 38-39. o.

⁴¹⁹ Craig - de Búrca 2008: i.m. 84. o.

⁴²⁰ 16/62 és 17/62 Confederation Nationale des Producteurs des Fruits et Legumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT 471

⁴²¹ Ballarino 1990: i.m. 86. o.

időpontban alkalmazandó, feltéve, hogy az alkalmazás a jogi aktus céljával összefüggő, maga az aktus által meghatározott objektív jogi és ténybeli körülményekből ered.⁴²²

Az általános hatály nem zárja ki, hogy az adott rendeletben foglalt szabályozás csak bizonyos tagállamokra fejtsen ki joghatást, különösen akkor, ha a Bizottság által – az átruházott hatáskörben gyakorolt jogalkotás során – kibocsátott végrehajtási rendeletről van szó.⁴²³

Ez a jellemvonás megkülönbözteti a rendeletet az irányelvtől, illetve a címzett határozattól, mivel azok konkrétan meghatározott címzetthez szólnak.

A határozattól való elhatárolásnál a fő szempont az általános hatály és nem az adott aktus megnevezése, elfogadásának módja, figyelembe kell venni a kérdéses aktus természetét és különösen jogi hatásait, amit kivált vagy ki szándékozik váltani. A rendelet és a címzett határozat közötti különbségnek különös fontossága van az Európai Unió Bírósága előtti semmisségi per során. Magánfelek ugyanis főszabály szerint rendeleti jellegű jogi aktust csak akkor támadhatnak meg, ha közvetlenül érintettek és az nem tartalmaz végrehajtási intézkedéseket.⁴²⁴

b./ A rendelet *teljes egészében, minden elemét tekintve kötelező*. Ez nem jelenti azt, hogy a rendeletnek teljesnek kell lennie. Minden rendelet kiegészíthető végrehajtási szabályokkal, melyeket megalkothat akár a rendeletet kibocsátó intézmény, akár egy másik szerv, hatóság, mely lehet uniós vagy nemzeti is. Mindenesetre, ha végrehajtási szabályokkal kell kiegészíteni a rendeletet, annak tartalmaznia kell a szabályozott tárgy lényeges elemeit. A tagállamok rendeletet végrehajtó rendelkezései nem módosíthatják a rendelet érvényesülését, nem egészíthetik ki rendelkezéseit.⁴²⁵ A tagállamoknak nem szabad elfogadni olyan intézkedést vagy a jogalkotó hatáskörrel rendelkező nemzeti intézményeknek megengedni olyan intézkedés elfogadását, mely az érintett magánfél elől elrejt egy jogszabály uniós jellegét és az ebből fakadó következményeket. A tagállami intézkedés érvénytelen, ha megváltoztatja, elzárja vagy elrejt az uniós rendelet természetét, közvetlen hatásait, ez az uniós jog megsértését jelenti. Értelmezési nehézségek esetén a nemzeti közigazgatás rákényszerülhet arra, hogy részletes szabályokat adjon ki az uniós rendelet alkalmazására és megvilágítsa a felmerült kétségeket, ezt azonban csak

⁴²² 242/81 Société Roguette Frères v Tanács [1982] EBHT 3213, C-10/95 P. Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (Asocarne) v Tanács [1995] EBHT I-4119 30. pontja és ott hivatkozott esetjog

⁴²³ Garamvögyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. 3080. o.

⁴²⁴ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk, Blutman: 278. o.; Várnay – Papp 2010: i.m. 205. o.,

⁴²⁵ 165/84 John Friedrich Krohn GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktornung [1985] EBHT 3997

olyan mértékben teheti, hogy értelmezései összhangban legyenek az uniós jog rendelkezéseivel és a nemzeti hatóságok nem adhatnak ki kötelező érvényű értelmezési szabályokat.⁴²⁶ Az Európai Bíróság által kidolgozott ezen követelményeket a Lisszaboni Szerződés normatív rangra emelte az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdésével és a 291. cikk (2) bekezdésével. A rendeletek jelen tulajdonságból következik, hogy a tagállamok a végrehajtás során nem helyezkedhetnek szembe a rendelettel. Az Európai Bíróság is kihangsúlyozta: megengedhetetlen, hogy egy tagállam tökéletlen és szelektív módon alkalmazzon egy rendeletet, mellőzve az uniós (akkor közösségi) jogalkotás azon részét, mellyel szemben kifejezésre juttatta ellenkezését, vagy amelyeket nemzeti érdekeivel ellentétesnek tart.⁴²⁷

Ez a sajátosság megkülönbözteti a rendeletet az irányelvtől, mely alapvetően az elérendő célt tekintve kötelező. Ez a tulajdonság azonban közös a rendeletben és a határozatban, tehát mindkettő minden részét tekintve kötelező.

c./ A rendelet *közvetlenül alkalmazandó* minden tagállamban.

Ez jelenti egyrészt azt, hogy a rendelet közvetlenül alkalmazandó jogszabály, hatályának és alkalmazásának nem lehet a tagállam további aktusa a feltétele. Automatikus érvénye van a tagállamokban, olyan jogi aktus, melyből jogok és kötelezettségek származnak a tagállamokra, azok szerveire, magánfelekre, a nemzeti törvényhez hasonló mértékben.⁴²⁸ A Simmenthal ügyben⁴²⁹ az Európai Bíróság rögzítette, hogy a közvetlen alkalmazhatóságot oly módon kell értelmezni, hogy az uniós jog normáinak ki kell fejteniük a hatásaik teljességét, egységes módon valamennyi tagállamban, a hatályba lépésüktől kezdve a hatályuk teljes tartama alatt.

A tagállam számára tilos az uniós rendelet bármifajta recepciója, transzformációja, átültetése, a belső nemzeti jog részévé tétele. Ha ugyanis a tagállam akár csak megismételné saját jogszabályaként az uniós rendelet szövegét, az kétségbe vonná a jogszabály uniós természetét, ami az adott uniós normának a nemzeti joggal szembeni elsőbbségét kérdőjelezhetné meg.⁴³⁰ Olaszországban a Granital ügyben 1984. június 8-án meghozott ítéletében erősítette meg az olasz Alkotmánybíróság (Corte costituzionale), hogy az uniós (akkor közösségi) rendelet szabályai közvetlenül alkalmazandóak

⁴²⁶ 50/76 Amsterdam Bulb BV v Produktshap voor Siergewassen ügy [1978] EBHT 137; 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato [1978] EBHT 0099

⁴²⁷ Ballarino 1990: i.m. 87. o.; Mathijsen 1990: i.m. 113. o. , 55/77 Marguerite Maris v Office national des pensions pour travailleurs salariés [1977] EBHT 2327

⁴²⁸ Ballarino 2010: i.m. 103. o.

⁴²⁹ 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629

⁴³⁰ Wyatt - Dashwood: i.m. 40. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 192. o.; 39/72 Bizottság v Olaszország [1973] EBHT 101, 34/73 Frattelli Variola v Amministrazione delle Finanze [1973] EBHT 981.

Olaszország területén saját erejüknél fogva, nem kell és nem lehet újraalkotni, transzformálni azokat a nemzeti jogrend megfelelő rendelkezéseivel.⁴³¹

A közvetlen alkalmazhatóság azt is jelenti, hogy a nemzeti hatóságok, a nemzeti jogi és közigazgatási intézkedések, még azok is, melyek későbbiek az uniós jogszabálynál, nem előzhetik meg a rendelet alkalmazását.⁴³²

A közvetlen alkalmazhatóság absztrakt módon a normatív aktus velejáró tiszta formális minősége. Nem foglalja magában szükségszerűen a tartalmi, anyagi alkalmazhatóságot. Általánosságban ez utóbbi a tagállami szervek által biztosított.⁴³³ Tehát a közvetlen alkalmazhatóság nem jelenti azt, hogy a rendelet adott esetben nem írhatja elő uniós vagy tagállami végrehajtási intézkedések megalkotásának szükségességét.⁴³⁴ Ugyanakkor, ha a rendelet maga írja elő nemzeti végrehajtási szabályok megalkotásának szükségességét, ezek hiányában a rendelet a nemzeti bíróságok előtt nem hivatkozható,⁴³⁵ a tagállami jogszabályok megalkotásáig anyagilag, tartalmilag nem is lesz alkalmazható. Valójában itt arról van szó, hogy a rendelet formailag közvetlenül alkalmazandó ugyan, de nem közvetlenül hatályos. A Lisszaboni Szerződéssel beiktatott EUM-Szerződés 291. cikk (1) bekezdés már normatív módon előírja, hogy tagállamok a nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

Ez a sajátosság azonban jelenti azt is, mint ahogy arra az Európai Bíróság gyakorlatában rámutatott, hogy a rendelet adott rendelkezése közvetlenül hatályos, azaz természeténél és az uniós jog forrásaiban betöltött szerepénél fogva közvetlen hatásokkal bír - feltéve, hogy a rendelet adott rendelkezése kielégítően világos, precíz, feltétlen, releváns a magánfél helyzetére nézve - az egyéneket olyan jogokkal ruházza fel, melyeket a bíróságok kötelesek védelmezni.⁴³⁶

Ugyanakkor minden esetben külön vizsgálat tárgyát képezi, hogy a konkrét rendelet adott rendelkezése rendelkezik-e közvetlen hatállyal. A rendelet esetében a közvetlen hatály többnyire egyértelmű. Ez alól csak maga a rendelet teremthet kivételt, akként

⁴³¹ Ballarino 2010: i.m. 105. o.

⁴³² Mathijsen 2010: i.m. 31. o.

⁴³³ Ballarino 2010: i.m. 104. o.

⁴³⁴ 31/78 Bussone v Ministro per l'agricultura e per le foreste [1978] EBHT 2429; 230/78 Eridania SpA v Ministro per l'agricultura e per le foreste [1979] EBHT 2749.; C-143/88 és C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarchen AG v Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn egyesített ügyek [1991] EBHT I-415

⁴³⁵ C-403/98 Monte Arcuso [2001] EBHT I-108, Mathijsen 2010: i.m. 31. o., Jeney: i.m. 818. o.

⁴³⁶ Ballarino 1990: i.m. 87. o.; Kecskés: A EK-jog: a „Szerződések”, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya. 379. o.; Mathijsen 1990: i.m. 114. o.; Wyatt - Dashwood: i.m. 38-39. o.; Craig - de Búrca 2008: i.m. 278. o.; Várnay - Papp 2010: i.m. 309. o., Blutman: i.m. 318. o.; 43/1971 Politi v Olaszország [1971] EBHT 1039; 93/71 Leonasio v Italian Ministry of Agriculture and Forestry [1972] EBHT 287., 39/72 Bizottság v Olaszország [1973] EBHT 101

például, hogy valamely rendelkezése nem egyértelmű vagy az alkalmazását további feltételektől, mondjuk további uniós vagy tagállami aktustól teszi függővé. Az esetek többségében vertikális közvetlen hatályról (magánfél – állam viszonylat) van szó, amikor a magánfél az uniós rendeleti szabályozás érvényre juttatására hivatott állami szervvel szemben érvényesíthet jogot uniós rendelet konkrét rendelkezése alapján. A rendeletek esetében a horizontális közvetlen hatály is általánosan elismert, amikor magánfél másik magánféllel szemben érvényesíthet jogot bíróság előtt uniós rendelet konkrét rendelkezése alapján.

Néhány esetben az Európai Bíróság azt is elfogadta, hogy egy rendelet képezheti jogalapját magánfelek közötti szerződésen kívüli igénynek is. A *Munoz v Frumar* ügyben⁴³⁷ a *Munoz y Cia SA* úgy vélte, hogy a versenytársa, *Frumar Ltd*, nem tartott be bizonyos, a gyümölcsök minőségi követelményeire vonatkozó rendeleteket. Miután az illetékes nemzeti hatóságok megtagadták az eljárást, *Munoz* polgári bírósághoz fordult, mely előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Bíróságnál. A Bíróság elfogadta a kötelmi igény közösségi jogi megalapozottságát.⁴³⁸

Rendeletet a Tanács; Tanács és az Európai Parlament közösen rendes jogalkotási eljárás keretében; a Tanács az Európai Parlament részvételével vagy az Európai Parlament a Tanács részvételével különleges jogalkotási eljárás keretében; a Bizottság, illetve az Európai Központi Bank alkothat. Az Európai Központi Bank csak nem jogalkotási rendeletet adhat ki, az általa kibocsátott rendeleti forma jellegzetességei megegyeznek a többi intézmény rendeleteivel.

Mivel a Tanács és a Bizottság is rendelkezik rendeletalkotási felhatalmazással, felmerült a két szerv által megalkotott rendeletek közötti viszony problematikája. Elvileg, mikor mindkettő saját jogán szabályoz, nem merülhet fel konfliktus, mert a két intézmény saját hatáskörében jár el és az egyik hierarchikusan nem áll felette a másiknak. A gyakorlatban azonban a Bizottság szubszidiárius, a Tanács által ráruházott jogkört gyakorolt főleg a mezőgazdasági politika, a vámok, illetve a versenyjog területén.⁴³⁹ A Bizottság önálló rendeletalkotási hatásköre alapvetően a közös piac kiépítésének kezdeti szakaszához kötődött, annak megvalósítása után vesztett jelentőségéből. Sokkal fontosabbak azok a rendeletek, melyeket a Bizottság a Tanácstól átruházott, delegált hatáskörben fogadott el. E delegálás általános alapja a Lisszaboni Szerződés előtt az EK-

⁴³⁷ C-253/00 *Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruitcola SA v Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd* [2002] EBHT I-7289

⁴³⁸ Ballarino 2010: i.m. 104. o.

⁴³⁹ Lasok - Bridge: i.m. 135. o.

Szerződés 211. (ex 155.) cikke volt, amely szerint a Bizottság „gyakorolja a Tanács az által a Tanács rendelkezéseinek végrehajtása céljából ráruházott hatáskört.” A Tanács előírhatott bizonyos követelményeket ezen jogok gyakorlására vonatkozóan és fenn is tarthatta magának a jogot bizonyos esetekben, hogy maga gyakoroljon közvetlen végrehajtó hatáskört. Ha a Bizottság a Tanács döntésének végrehajtására adott ki rendeletet, annak konformnak kellett lennie a delegálás betűivel és szellemével. Amennyiben a Tanács rendelete és a Bizottság végrehajtó döntése között ütközés merült volna fel, az előbbinek kellett érvényesülnie.⁴⁴⁰ A gyakorlat „alaprendeletnek” (regolamento di base) nevezte a Tanács által az alapító szerződések által rögzített eljárásban hozott rendeleteket. Míg „végrehajtási rendeletnek” (implementing regulation, regolamento di attuazione) egyrészt a Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság által elfogadott, másfelől a Tanács részéről a Bíróság által is megerősített hatáskör alapján, a Bizottság javaslata nélkül, egyszerűsített eljárásban kiadott rendeleteket.⁴⁴¹

A Lisszaboni Szerződést követően az EUM-Szerződés 290. és 291. cikkei szabályozzák a Bizottság delegált rendelet alkotási hatáskörét.

A rendeletet, mint jogforrást, az EU intézmények elsősorban ott alkalmazzák, ahol uniós hatáskör áll fenn és annak érvényesítéséhez általános érvényű és közvetlenül alkalmazandó uniós norma meghozatala szükséges.

Lisszabont követően a rendelet elfogadására irányuló jogalkotási-döntéshozatali eljárás alapján a rendelet két alapvető típusa a „jogalkotási rendelet” és „nem jogalkotási rendelet”, de mindkét esetben jogszabályokról van szó.

A „jogalkotási rendelet” lehet „rendes jogalkotási rendelet” vagy „különleges jogalkotási rendelet”, attól függően, hogy „rendes jogalkotási eljárásban” vagy „különleges jogalkotási eljárásban születnek.

Jogalkotási rendeletre péda a Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.⁴⁴²

A „nem jogalkotási rendelet” lehet „felhatalmazáson alapuló rendelet”, „végrehajtási rendelet” vagy „egyéb nem jogalkotási rendelet”.

Példák „nem jogalkotási rendeletekre”:

⁴⁴⁰ Lasok - Bridge: i.m. 136. o.

⁴⁴¹ Ballarino 1990: i.m. 90. o.

⁴⁴² HL L 343., 2010.12.29., 10 – 16 o.

- a Tanács 84/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. január 31.) a Lukasenko elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról,⁴⁴³
- a Bizottság 626/2011/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2011. május 4.) a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a légkondicionáló berendezések energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről.⁴⁴⁴

6.4.3. A határozat (*decision, decisione*)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk negyedik albekezdése a következőképpen definiálja a határozatot:

„A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.”

A Lisszaboni Szerződés csak a határozat legális definícióját módosította. Az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke szerint a *„határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”*. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú, normatív jellegű határozatokat, melyeket a gyakorlat *„sui generis határozatként”* kezelt Lisszabon előtt.

A Lisszaboni Szerződés tehát egyik oldalról egyértelműbb helyzetet teremtett, kimondva, hogy a határozat lehet normatív tartalmú, teljes egészében, általánosan kötelező aktus vagy pedig címzett, kizárólag a címzettre kötelező jogi aktus.⁴⁴⁵ Ez üdvözlendő, mivel a határozat definícióját jelentő alapító szerződési rendelkezésben formálisan is elismerést nyertek az addig az intézményi jogalkotási gyakorlatban létező normatív jellegű határozatok.⁴⁴⁶

Másik oldalról viszont annyiban bonyolultabbá vált a kép, hogy elmosódik a különbség a rendelet és a normatív, címzett nélküli határozat között.⁴⁴⁷ Az elhatárolás talán abban ragadható meg, hogy a rendelet egyaránt kötelezi az intézményeket, a tagállamokat és a

⁴⁴³ HL L 28., 2011.2.2., 17 – 31. o.

⁴⁴⁴ HL L 178., 2011.7.6., 1 – 72. o.

⁴⁴⁵ Fazekas: i.m. 81. o.

⁴⁴⁶ Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge 2010, 94. o.

⁴⁴⁷ Ismert olyan álláspont, mely szerint célszerűbb lett volna meghagyni a rendeletet általános jellegű szabályok formájaként és az egyedi döntésekre a határozatot. De Witte: i.m. 95-96. o.

magánfeleket, addig a normatív határozat elsősorban az intézményeket, a tagállamokat kötelezi, kevésbé a magánfeleket.

A határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

A határozatok tipikusan egyedi, a címzettekre minden elemében kötelező jogi aktusok. Jellegükben kevésbé normatív, általános szabályalkotó aktusok, inkább igazgatási jellegű aktusok, melyek leginkább a belső jogban ismert közigazgatási határozatokhoz hasonlíthatnak, de a határozat lehet külön címzett nélküli, általános hatályú is.⁴⁴⁸

Természetesen a „határozat” („decision”) kifejezés speciális jelentést hordoz, mint a kötelező uniós aktusok egyike és az EU jog egyik forrása. Tehát nem pusztán egy gondolkodási folyamat befejezéséről vagy egy probléma megoldásáról van szó a fogalom általános, „döntés” jelentésében. Mint ahogyan a Bíróság is kifejtette, a határozat az illetékes szervtől eredő aktus, melynek jogi hatásokat szánnak, e szerv belső eljárásának végső termékeként jelenik meg, melynek segítségével a szerv végső szabályozását végzi.⁴⁴⁹

A határozat rendeltetése, hogy a szövegében konkrétan megnevezett személy, vagy egyébként konkrétan meghatározható alanyi kör számára közvetlenül és pontosan megjelölt jogi helyzetet teremtsen, illetve pontos magatartást írjon elő.⁴⁵⁰

Lisszabont követően a határozat elfogadására irányuló jogalkotási-döntéshozatali eljárás alapján a határozat két alapvető típusa a „jogalkotási határozat” és „nem jogalkotási határozat”.

A „jogalkotási határozat” lehet „rendes jogalkotási határozat” vagy „különleges jogalkotási határozat”, attól függően, hogy „rendes jogalkotási eljárásban” vagy „különleges jogalkotási eljárásban születnek.

A „nem jogalkotási határozat” lehet „felhatalmazáson alapuló határozat”, „végrehajtási határozat” vagy „egyéb nem jogalkotási határozat”. „Nem jogalkotási határozatra” példa a 2011/77/EU: Tanács végrehajtási határozata (2010. december 7.) az Írországnak nyújtandó uniós pénzügyi támogatásról.

A címzett alapján a határozat két fajtája alapvetően a „címzett” és a „címzett nélküli” határozat. A határozatok általában címzettek, és tipikus címzettjeik a tagállamok, de a címzettek lehetnek az Unió intézményei, magánfelek is.

⁴⁴⁸ Blutman: i.m. 235. o.

⁴⁴⁹ Lasok - Bridge: i.m. 149. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 198. o.

⁴⁵⁰ Garamvögyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. 3091. o

A címzett határozat abban különbözik a rendelettől, hogy nem absztrakt és általános érvényű, hanem konkrét. Míg a rendelet meghatározatlan számú alanyra lehet kihatással, a címzett határozat csak azokra nézve kötelező, akiket megjelöl. A címzett határozat tehát nem normatív aktus, hanem egyedi, közigazgatási aktus. A címzett határozatok általában adminisztratív természetűek, más uniós normákat hajtanak végre. Ha az Európai Bíróság egy rendelet elnevezéssel és formájában megjelenő aktusról megállapítja, hogy tartalmilag nem rendelet, akkor a jogi aktus határozatnak minősül.⁴⁵¹ Mivel a határozattal szemben a címzetteknek, ill. a közvetlenül és személyében érintett magánfeleknek keresetindítási jog áll rendelkezésre az aktus megsemmisítése iránt az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke alapján, az Európai Unió Bírósága gyakran foglalkozik a rendelet és a határozat, valamint a rendelet és a jogilag nem kötelező aktusok közötti különbségtétellel.⁴⁵²

A határozat címzettje lehet egy vagy több tagállam, jogi személy, természetes személy. A határozat vonatkozhat akár egyetlen alanyra, címzettre, de szólhat több meghatározott alanyhoz is. Ez utóbbi esetben nem válik általános aktussá, hanem tulajdonképpen több szöveghűen elfogadott egyedi aktus összességéként értelmezhető. Amennyiben a határozatnak több címzettje van, nem szükséges név szerint megjelölni őket, elég, ha egyediesíthetők azon a kategórián belül, melyhez tartoznak.⁴⁵³

Mindenesetre a határozat esetében is egy kötelező aktusról van szó, melyet az alany, akihez a határozatot intézték, köteles tiszteletben tartani. Mivel a határozat minden részét tekintve kötelező, a címzettjének nincs mérlegelési lehetősége a végrehajtást illetően.

A címzett határozatok között szokás különbséget tenni aszerint, hogy annak címzettjei jogi vagy természetes személyek (például a Bizottság határozata a versenyszabályok valamely vállalkozás általi megsértéséről), illetve egy vagy több tagállam (például a Bizottság határozata, melyben egy tagállamot állami támogatás felfüggesztésére kötelez). Az első esetben a határozatok a belső közigazgatási aktusok tipikus sajátosságaival rendelkeznek, amennyiben az általános uniós szabályokat a konkrét esetre alkalmazzák, az egyének vonatkozásában közvetlen hatásokat fejtenek ki, anélkül, hogy a tagállamok saját szabályozásuk által közreműködnének. A címzett határozatok másik csoportja azonban egy vagy több tagállamhoz szól és az egyének vonatkozásában csak közvetve teremtenek hatásokat, az állam eljárása útján, mely köteles a határozatban előírt magatartást követni.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Craig - de Búrca 2008: i.m. 86. o.

⁴⁵² Jeney, In: Európai közjog és politika. 822. o.

⁴⁵³ Ballarino 1990: i.m. 103. o.

⁴⁵⁴ Ballarino 1990: i.m. 103. o.

A címzett nélküli határozatok normatív tartalmúak, kötelezettségeket írnak elő az intézmények vagy a tagállamok számára.

Fazekas Judit szerint nincs közvetlen hatályuk és kötelező hatásuk a magénfelekre.⁴⁵⁵ Nézetem szerint, ha a normatív határozat rendelkezése világos, pontos és feltétlen, vertikális közvetlen hatállyal mindenképpen rendelkezhet.

Címzett nélküli, általános hatályú határozatokra a következő példák hozhatóak:

- a Közösség gyakran alkalmazott címzett nélküli határozatot valamilyen új politika bevezetésére, mint a Socrates program,⁴⁵⁶
- a Tanács határozata az állami támogatások olyan, a Szerződésben felsoroltakon túli fajtáiról, melyek a közös piaccal összeegyeztethetőek,
- általános eljárást bevezető határozatok, mint az 1999/468/EK Tanács határozat a komitológia eljárásról, az intézmények belső eljárási szabályzatai, ezek nem címzett aktusok, külső joghatás kiváltását nem célozzák, de a kibocsátó intézményt kötik,
- az Európai Közösség által kötött nemzetközi szerződések a Tanács címzett nélküli, normatív tartalmú határozatával kerültek beemelésre (kihirdetésre) a közösségi jogba,
- a Bizottság által kezdeményezett, a szociálpolitikai koordinációt szolgáló határozatok,
- az egyes szervezetbe történő személyi kinevezéseket tartalmazó határozatok,
- a Tanács határozata az európai külügyi szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról [EU-Szerződés 27. cikk (3)],
- a Tanács határozata a Bíróság és a Törvényszék bíráinak és főtanácsnokainak jelölt személyek alkalmasságáról véleményt nyilvánító bizottság működési szabályairól (EUM-Szerződés 255. cikk),⁴⁵⁷
- uniós programokra vonatkozó határozatok, szervezeti kérdéseket szabályozó határozatok.⁴⁵⁸

Határozat alkotására hatáskörrel rendelkezik az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Parlament és a Tanács együtt, a Tanács az Európai Parlament közreműködésével, az Európai Parlament a Tanács közreműködésével, a Bizottság és az Európai Központi Bank. Ez utóbbi határozata például a 2011/66/EU: az Európai Központi Bank határozata (2010.

⁴⁵⁵ Fazekas: i.m. 81. o.

⁴⁵⁶ Craig - de Búrca 2008: i.m. 86. o.

⁴⁵⁷ Várnay – Papp 2010: i.m. 208. o.

⁴⁵⁸ Fazekas: i.m. 81. o.

november 25.) azon tagállamok nemzeti központi bankjai monetáris jövedelmének felosztásáról, amelyeknek pénzneme az euro (EKB/2010/23).⁴⁵⁹

Az irányelvhez hasonlóan a határozat meghatározásában sem szerepel, hogy „közvetlenül hatályos”. Az Európai Bíróság a Grad ügyben⁴⁶⁰ az „effet utile” elvéből levezetve rámutatott arra, a határozat közvetlenül hatályos lehet, feltéve, hogy annak kritériumai teljesülnek. A határozatok kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne az, ha elvileg kizárnák annak a lehetőségét, hogy az érintett személyek a határozatok által rájuk háruló kötelezettségekre hivatkozzanak. A határozat esetében azonban csak annak a címzettjével szemben lehet rá hivatkozni.⁴⁶¹ A határozatok közvetlen hatálya kérdésében a Bíróság feltételrendszert dolgozott ki. A határozat tagállamhoz címzett rendelkezésére magánfelek hivatkozhatnak a tagállammal szemben, ha a címzettre feltétlen, elegendően precíz és világos kötelezettséget ír elő. Ha a határozat adott rendelkezését meghatározott időn belül át kell ültetni, magánfél csak akkor hivatkozhat rá a címzett tagállammal szemben, ha a határidő eltelt és a tagállam nem vagy nem megfelelően implementálta a rendelkezést. A határozat rendelkezése attól még közvetlenül hatályos, ha a címzettnek derogációt enged a világos és precíz rendelkezéstől, különösen, ha derogáció lehetősége bíróság által felülvizsgálható.⁴⁶² Ha a kötelezettség a címzettre vonatkozik és egészében kötelező, arra a határozat címzettje mindenképpen hivatkozhat egy bírósági eljárásban. Ha a határozat mást is érint, mint a címzettjei, a határozattal közvetlenül érintett személyek is hivatkozhatnak a határozat közvetlen hatályára.⁴⁶³ A feltételek teljesülése esetén a címzettől függően érvényesül a határozatok közvetlen hatálya vertikális vagy horizontális viszonyokban.

A határozatokkal kapcsolatban felmerülnek viszont terminológiai zavarok is. Az idők folyamán a határozatnak különböző hatású kategóriái alakultak ki.⁴⁶⁴

Itt említhetők a „végrehajtó határozatok” („executive decisions”), melyek az Unió külső kapcsolataiban használatosak, akár szorosan az alapító szerződések keretein belül, akár periférikusan érintve azokat. Az előbbieket (például kereskedelmi megállapodások) az államokra és egyénekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket teremtenek, míg az utóbbiak nem (például diplomáciai kezdeményezések a közel-keleti probléma

⁴⁵⁹ HL L 35., 2011.2.9. 17 – 25. o.

⁴⁶⁰ 9/70 Franz Grad v Finanzamt Traustein [1970] EBHT 825

⁴⁶¹ Steiner: i.m. 35. o.; Kecskés: A EK-jog: a „Szerződések”, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya, 380. o.

⁴⁶² C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg [1992] EBHT I-5567

⁴⁶³ Weatherill – Beaumont: EC Law. Penguin, London 1993., 306. o., idézi Gombos 2011: i.m. 62. o.

⁴⁶⁴ Lasok - Bridge: i.m. 151. o.

megoldására). Ezek nem azonosak az úgynevezett „nem jogalkotási aktusok” egyik megjelenési formájával, az EUM-Szerződés 291. cikke szerinti végrehajtási határozatokkal.

Az „adminisztratív határozatok” („administrative decisions”) az Európai Unió belső aktusait tartalmazzák, mint a kinevezések, előléptetések, elbocsátások a hivatalnokok esetén, vagy a funkciók szétosztása az uniós bürokrácián belül. Ide tartoznak az uniós határozatok a dömping, állami támogatások, alapokból történő juttatások terén, bizonyos politikák végrehajtása során.

A „kvázi bírói határozatok” („quasi-judicial decisions”) tartalmazzák a Bizottság határozatait a tagállamok, illetve a vállalatok verseny során tanúsított magatartásának ellenőrzése terén.

A „határozatokkal” kapcsolatos bizonytalanságot az is fokozza, hogy egy részük kötelező, másik részük viszont nem.

A jogilag kötelező határozatok az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke által megszabott jogi keretek között készülnek. Olyan formális aktusok, melyek az eljárási követelményeknek megfelelnek, jogokat és kötelezettségeket teremtenek az intézmények, a tagállamok vagy a magánfelek számára, kiterjed rájuk az Európai Bíróság kontrollja.

A nem kötelező határozatok nem képezik az uniós intézmények formális aktusait, nem felelnek meg szorosan az alapító szerződések formális előírásainak és nem tárgyai a bírósági kontrollnak. Az Unió politikai keretei között születnek, ebből következően nem alapoznak meg jogokat és kötelezettségeket az intézmények, a tagállamok vagy az egyének vonatkozásában.

6.4.4. Az irányelv (*directive, direttiva, Richtlinien*)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk harmadik albekezdése a következőképpen definiálja az irányelvet: „Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”

Az uniós jogalkotás kötelező aktusai közül az irányelv a legérdekesebb és legproblematisabb, akár tudományos, akár gyakorlati szempontból.

Vannak olyan területek, melyekben nem lehet elérni olyan egységes jogi szabályozást, ami a rendeletekben konkretizálódik. Ezért az alapító szerződések megjelöltek egy harmadik kötelező intézményi aktust, az irányelvet.

Az irányelv tipikusan keretjogszabály, mely további végrehajtási szabályokat kíván meg tagállami szinten. Általában a szabályozandó területre vonatkozó alapvető rendelkezéseket és elérendő jogalkotási célokat határozzák meg.⁴⁶⁵

Az irányelv az uniós jogközelítés tipikus eszköze.⁴⁶⁶

Az uniós jogalkotás akkor alkalmazza az irányelvet, mint jogforrást, mikor a meglévő nemzeti szabályozás módosításra, hatályon kívül helyezésre szorul vagy új nemzeti előírásokat kell kidolgozni valamely területen. A tagállamok szabadon dönthetnek abban, hogy ezek jogi vagy közigazgatási jellegű szabályok legyenek.

Az irányelvek jogi-dogmatikai sajátosságai közül a következők emelhetők ki:

- címzettjei és kötelezettjei az államok, így főszabály szerint az általános hatály erejével nem bírnak, belőlük az Unió polgárai és más jogalanyai számára jogok és kötelezettségek kivételesen, meghatározott feltételek esetén, korlátozottan, közvetetten származnak;
- a kötelezettségek az államokat terhelik megfelelő jogalkotási lépések megtételére;
- ezt a kötelezettséget az állam azon a címen, hogy nemzeti joga mást tartalmaz, nem vitathatja, hiszen az irányelvnek épp az a célja, hogy a nemzeti jog átalakítását idézze elő és egyebek mellett ezért is, az irányelvek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben;
- miután az irányelv ismérve, hogy a konkrét jogi forma és lépés megválasztását a belső jogalkotóra bízza, tulajdonképpen nem mehetne odáig, hogy maga is részletesen, illetve teljesen szabályoz, az elérendő célt azonban részletesen is meghatározhatja, ami azt jelenti, hogy részletekig kimunkált szabályozást adhat, s a tagállam joga és választási szabadsága alig több mint egy uniós jogi aktus ratifikálása, amit a jogalkotó nem tagadhat meg;
- mindenképpen belső jogi kérdés annak elhatározása, hogy a cél eléréséhez a belső alkotmányos rend értelmében milyen intézkedések megtétele szükséges, a tagállam kötelessége, hogy azt az eszközt alkalmazza, amely a cél elérésére alkalmas.

Az irányelv is lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. A jogalkotási irányelv lehet „rendes jogalkotási irányelv” vagy „különleges jogalkotási irányelv”. „Jogalkotási irányelv” például az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve

⁴⁶⁵ Blutman: i.m. 229. o.

⁴⁶⁶ EUM-Szerződés 46., 50., 52., 59., 114., 115., 116. cikkek

(2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről.⁴⁶⁷

A nem jogalkotási irányelv véleményem szerint „végrehajtási irányelv” vagy „egyéb nem jogalkotási irányelv” lehet. „Felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus” ugyanis az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdés alapján általános hatályú aktus, de az irányelv nem az. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két éves időszak uniós intézményi gyakorlata sem szolgáltat példát „felhatalmazáson alapuló irányelvre.” A „végrehajtási nem jogalkotási aktus” akkor alkalmazandó, ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Erre az irányelv nem a legalkalmasabb forma. Ezt az uniós jogalkotási gyakorlat annyiban támasztja alá, hogy a 2009. december 1. napja óta 2011 végéig „csupán” 21 „végrehajtási irányelv” került elfogadásra, valamennyi a Bizottság által.

Irányelv kibocsátására jogosult a Tanács, a Tanács az Európai Parlamenttel közösen és a Bizottság.

Az irányelv az alábbi szempontok alapján határozható el a rendelettől:

a./ Személyi hatály

Míg a rendelet általános hatályú, az irányelv nem általános érvényű. Az irányelv címzettjei a tagállamok. Ha nem valamennyi tagállam, konkrétan meghatározott tagállamok. A határozat pedig lehet címzett és címzett nélküli is, a címzett határozat címzettje nemcsak tagállam lehet.

b./ Kötelező tartalom

A rendelet minden elemében kötelező, az irányelv elsősorban az elérendő célt tekintve kötelező. Ez utóbbi sajátosság különbözteti meg egyébként az irányelvet a határozattól. A gyakorlatban azonban jellemző olyan részletes irányelvek kibocsátása az uniós intézmények részéről, melyek minden elemükben kötelezőek.

c./ Közvetlen alkalmazhatóság

További eltérés, hogy a rendeletek közvetlen szabályozás eszközei. A rendeletek közvetlenül alkalmazandóak, esetükben nemzeti átvételi szabályokra nincs szükség, kivéve, ha a rendelet ezt kifejezetten előírja. Az irányelvek ezzel szemben közvetett szabályozás eszközei, definíció szerint nem közvetlenül alkalmazandóak, esetükben implementáció szükséges.

⁴⁶⁷ HL L 48., 2011.2.23., 1 – 10. o.

Az alapvető tulajdonságaik következtében az irányelvek kétrészes szabályozási megoldást tartalmaznak.⁴⁶⁸

Az elsőben a címzett köteles elérni egy meghatározott célt, ebben a részükben az aktusok nem különböznek belső jogi természetüket és hatókörüket illetően a tagállamokra kötelező más szabályoktól. Az irányelv elnevezés és meghatározott célra való utalás nem csökkenti kötelező jellegüket. Az elérendő eredmény jelentősége és mértéke vonatkozásában a különbségek számottevőek, mivel az uniós intézmények ugyanúgy kiadnak „általános irányelveket”, mint egészen „részletes irányelveket”.⁴⁶⁹

A második rész az aktus célkitűzéseiből eredő előírásoknak a nemzeti jogokba való átültetésére irányul. Szorosan véve az irányelvek csak a végrehajtásuk érdekében a tagállamok által elfogadott szabályok révén képesek az egyénekre is közvetlen hatásokat teremteni. Ez a rész fejezi ki a tagállamok diszkrecionális hatáskörét az átültetés eszközének és formájának megválasztásában.⁴⁷⁰

d./ Közvetlen hatály

Egy újabb különbség abban mutatkozik, hogy az irányelv a rendelettel szemben főszabály szerint nem írhat elő kötelezettségeket az egyének, magánfelek számára, és az irányelv előírásaira egyénnel, magánfelekkel szemben közvetlenül hivatkozni nem lehet.⁴⁷¹

A rendeletek természetüknél fogva általában közvetlenül hatállyal bírnak, ahogy azt az Európai Bíróság számos alkalommal megerősítette. Egy irányelv rendelkezésének közvetlen hatálya attól függ, hogy az előírás tartalmilag kielégít-e bizonyos követelményeket, nevezetesen feltétlen és megfelelően világos, precíz és eltelt az irányelv átültetésére előírt határidő. Ez utóbbi a rendeletek közvetlen hatálya esetében nem követelmény. Míg a rendeletek vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt bírnak, az Európai Bíróság irányelvek esetében csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét fogadja el, a horizontális közvetlen hatályét nem.

e./ Jogharmonizáció

A rendelet a tagállami nemzeti jogok uniós egységesítésének eszköze, a tagállamok belső jogi szabályozását nemcsak közelíti, hanem egységesíti. Az irányelv a tagállami

⁴⁶⁸ Ballarino 1990: i.m. 91. o.; Thomas Oppermann: Europarecht. Verlag C. H. Beck, München, 1991., 179. o.

⁴⁶⁹ Ballarino 1990: i.m. 92. o.

⁴⁷⁰ Ballarino 1990: i.m. 92. o.

⁴⁷¹ Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 345. o.

nemzeti jogok uniós jogközelítésének eszköze, a tagállamok belső jogi szabályozását csupán közelíti, nem egységesíti.

f./ Közzétételi kötelezettség

A rendeletektől eltérően, és a határozatokhoz hasonlóan, az irányelvek nem kizárólag az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététellel lépnek hatályba. Míg ez a rendeletekre általánosan igaz, irányelvek és határozatok esetében a jogalkotási irányelveket és határozatokat, a valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási irányelveket, a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat kell az Európai Unió Hivatalos Lapjában kihirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, ill. ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba. Az egyéb, nem valamennyi tagállamnak címzett nem jogalkotási irányelvekről és a címzetti kört tartalmazó nem jogalkotási határozatokról értesíteni kell a címzetteket és az értesítéssel lépnek hatályba.⁴⁷² Bár az alapító szerződések eredendően csak a rendeletek közlését írták elő a Hivatalos Lapban, abban publikálták az irányelveket is.

Az alapító szerződések megfogalmazásából az következne, hogy az irányelveknek általános elvek, kritériumok, a végső cél előírásában kellene kimerülnie, melyet a tagállamok belső szabályozásukkal kellőképpen részleteznek. Azonban az uniós intézmények gyakorlata teljesen más irányt vett fel. Az irányelvek egyre részletesebbé váltak. Az EU intézmények azt a tendenciát követték, hogy kellő részletességgel utalnak a belső szabályokra, melyeket a tagállamoknak meg kell alkotniuk. Nagyon gyakran, mivel az irányelv tartalma mélyrehatóan részletes, a tagállamok mérlegelési lehetősége az uniós szinten már kidolgozott szabály jogi formájának megválasztására csökken. Az említett gyakorlat kiterjedt szinte minden fontos területre, melyek a közösségi jogalkotás tárgyát képezték. Ezek a „részletes irányelvek” megtalálhatók különösen a mezőgazdaság, a letelepedés szabadsága, a közlekedéspolitika és a jogharmonizáció terén.⁴⁷³

Feltevődik a kérdés, hogy a részletes irányelvek, mivel eltávolodnak az EUM-Szerződés 288. (EGK-Szerződés 189., EK-Szerződés 249.) cikkéből következő meghatározástól, illegitimek lennének. A kérdés megválaszolásához Conforti különválasztja azokat a területeket, melyek csak irányelvek szabályozási tárgyai lehetnek, azoktól a területektől, melyek mind rendelettel, mind irányelvvel, mind határozattal szabályozhatók. Ebben a második esetben, nézete szerint, a részletes irányelvek legitimitása elfogadható. Az a részletes irányelv, melynek címzettje az összes tagállam és

⁴⁷² EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk

⁴⁷³ Conforti: i.m. 163. o.

általános érvényességű rendelkezéseket tartalmaz, lényegét tekintve egy rendelet, míg az a részletes irányelv, melynek címzettje egyetlen tagállam, lényegét tekintve határozat.⁴⁷⁴

Hasonló következtetés alátámasztására segítségül hívható az Európai Bíróság által többször megerősített elv, mely szerint az uniós intézmények által kiadott aktus fajtája nem annak elnevezésétől függ, hanem elsősorban annak tárgyától és tartalmától. Az egyetlen kétely, mely feltevődhet az irányelvnek rendeletté való előléptetésével kapcsolatban, a két intézményi aktus eltérően meghatározott közzétételét érinti. Ezt azonban csökkenti az a körülmény, hogy a jogalkotási irányelveket, a valamennyi tagállamhoz címzett irányelveket is közzé kell tenni az EU Hivatalos Lapjában.

6.4.4.1./ Az irányelvek átültetése

Szoros értelemben az átültetés (implementation, transposition) az irányelvben foglaltak belső jogba való áttételét jelenti, széles értelemben az átültetés alatt az irányelv alkalmazását és kikényszerítését is érteni kell.⁴⁷⁵

Az irányelvek belső jogba való átültetése több módon történhet, a tagállamok gyakorlatában a következő lehetőségek szoktak felmerülni:⁴⁷⁶

- külön e célból nemzeti jogszabály alkotása, mely szó szerint átveszi és egyben kiegészíti az irányelv szövegét,
- külön e célból nemzeti jogszabály megalkotása, mely nem követi, vagy ismétli az irányelvet, hanem más szempontok szerint, esetleg más fogalmakkal kívánja érvényesíteni annak rendelkezéseit,
- a tagállami jogrendből az irányelvben foglalt célok érvényesítését akadályozó jogszabályok kiiktatása,
- az irányelv rendelkezései megfelelő, létező háttérszabályok alapján, nemzeti közigazgatási iránymutatásokkal kerülnek érvényesítésre,
- nem történik külön nemzeti jogszabály megalkotása, a tagállam úgy tekinti, hogy a létező jogszabályai már alkalmasak az irányelv belső jogban való érvényesítésére,
- a tagállam nem tesz semmit, mert a létező jogszabályokat alkalmazva, de különösen átültető jogszabály híján is, a közigazgatási és bírói gyakorlatban maradéktalanul érvényesülnek az irányelv előírásai.

⁴⁷⁴ Conforti: i.m. 163. o.

⁴⁷⁵ Várnay - Papp 2010: i.m. 211. o.

⁴⁷⁶ Blutman: i.m. 230-231. o.

Az átültetés megfelelő megtörténte után a jogalanyok és jogalkalmazók számára jogként a tagállam által alkotott jog jelenik meg, az uniós jog a gyakorlatban alig játszik szerepet. Az uniós jog háttérben marad, adott esetben a nemzeti jog értelmezése során kaphat szerepet. A tagállami jogalkotót a továbbiakban is köti az irányelv, az adott területen az irányelvben foglaltaktól – amíg az hatályban van – nem térhet el.⁴⁷⁷

Az Európai Bíróság gyakorlatában az alábbi követelmények alakultak ki az irányelvek tagállami átültetésére nézve:⁴⁷⁸

- a./ a tagállamok az irányelveket úgy kötelesek átültetni, hogy az az irányelv hatékony érvényesülését (effet utile) a legjobban biztosítsa,⁴⁷⁹
- b./ pusztán az irányelvvel összhangban lévő tagállami közigazgatási gyakorlat, illetve annak valamilyen, jogforrásnak nem minősülő, írásbeli formában való megjelenítése, amely természeténél fogva a hatóság elhatározásával megváltoztatható és nem kap kellő nyilvánosságot, nem tesz eleget az átültetési kötelezettségnek,⁴⁸⁰
- c./ az érintetteknek abban a helyzetben kell lenniük, hogy a jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezhessenek és azokra bíróság előtt hivatkozhatnak,
- d./ az átültető jogszabálynak meg kell felelnie a jogbiztonság és a normavilágosság követelményeinek,
- e./ az irányelvek átültetésekor a jogalanyokat általánosan jogosító és kötelező belső jogi szabályozásra van szükség, amely megfelel a nyilvánosság követelményeinek is,⁴⁸¹
- f./ az irányelv tartalmától függően az általános jogi környezet megfelelő, feltéve, ha valóban biztosítja az irányelv teljes körű, kellően világos és pontos alkalmazását oly módon, hogy ahol az irányelv magánfelek számára jog létrehozását célozza, az érintett személyek megbizonyosodhassanak jogaik teljes terjedelméről, és megfelelő esetben hivatkozhatnak rájuk nemzeti bíróságok előtt,⁴⁸²
- g./ az is előfordulhat, hogy a tagállamnak egyáltalán nincs szüksége jogalkotásra, mert a már létező jogrendszere az irányelv teljes érvényesülését biztosítja,⁴⁸³
- h./ amennyiben a tagállamok nem alkották meg az átültetésre szolgáló intézkedéseket az arra megadott határidőn belül, az irányelv hatálybalépésétől a tagállamoknak

⁴⁷⁷ Várnay - Papp 2010: i.m. 210. o.

⁴⁷⁸ Jeney, In: Európai közjog és politika. 820. o.

⁴⁷⁹ 48/75 Jean Noel Royer [1976] EBHT 497

⁴⁸⁰ C-168/85 Bizottság v Olaszország [1986] EBHT 2945; C-235/91 Bizottság v Írország [1992] EBHT I-5917

⁴⁸¹ C-361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567

⁴⁸² C-59/89 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2607

⁴⁸³ C-361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567

tartózkodnia kell minden olyan rendelkezés meghozatalától, amely konkrétan veszélyeztetné az irányelvben foglalt célok elérését,⁴⁸⁴

- i./ az átültetés olyan szintű jogforrással történjen, amely az adott területet egyébként rendezi, és a módosítással a korábbi helyébe lépő jogszabály kötelező erejének meg kell felelnie a módosítottnak,⁴⁸⁵
- j./ az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok az átültetést követően sem módosíthatók, még esetlegesen nemzetközi szerződések útján sem, az irányelvvel ellentétes szellemben (záróhatás),⁴⁸⁶
- k./ a tagállam igazolhatja mulasztását, ha jogharmonizációs kötelezettségének teljesítésénél ellenőrzési körén kívül álló elháríthatatlan nehézség merült fel, ez a kimentési lehetőség csak arra az időszakra vonatkozik, amely valóban szükséges ahhoz, hogy elhárítsák a nehézségeket (vis maior doktrína),⁴⁸⁷
- l./ az irányelvet átültető jogszabályok alkalmazása során a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak nem csupán az irányelvvel összhangban kell értelmeznie a nemzeti jogot, de biztosítaniuk kell, hogy az értelmezés nem kerül ellentétbe az alapvető jogokkal, vagy az uniós jog más általános jogelveivel, mint az arányosság elve.⁴⁸⁸

Az irányelvek végrehajtásának ellenőrzésére az EUM-Szerződés 258-260. (ex 226-228.) cikkei biztosítanak eszközöket.⁴⁸⁹ A tagállamok egy meghatározott határidővel rendelkeznek az átültetésre.

Amennyiben a Bizottság megítélése szerint egy tagállam mulaszt az irányelvek átültetése során, a tagállam megfelelő értesítése és számára észrevétel tételi lehetőség biztosítása után, indoklással ellátott véleményt ad ki az ügyről. Ha a tagállam nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak a Bizottság által előírt határidőn belül, a Bizottság az Európai Bírósághoz fordulhat, hogy az ítéletben állapítsa meg a kötelezettségszegést.⁴⁹⁰

A Bizottság keresete mellett az EUM-Szerződés 259. (ex 227.) cikke lehetővé teszi a többi tagállam részére is a perlést, de azt nem engedi meg a tagállamok polgárai számára,

⁴⁸⁴ C-126/96 InterEnvironment Wallonie ASBL v Région Wallonie [1997] EBHT I-7411; C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Heim [2005] EBHT I-9981; C-212/04 Konstaninos Adeneler és társai v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057; Mathijssen 2010: i.m. 34. o.

⁴⁸⁵ Várnay - Papp 2010: i.m. 213. o.

⁴⁸⁶ Garamvölgyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. 3086. o. ; Az irányelvek záróhatásáról lásd Kecskés: EU-jog és jogharmonizáció. 366 – 368. o.

⁴⁸⁷ 101/84 Bizottság v Olaszország [1985] EBHT 2629; Garamvölgyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. 3087. o.

⁴⁸⁸ C-275/06 Promosicae v Telefónica de Espana SAU [2008] EBHT I-271; Mathijssen 2010: i.m. 32. o.

⁴⁸⁹ A kötelezettségszegési eljárás monografikus jellegű bemutatására lásd Várnay Ernő – Papp Mónika – Varjú Márton – Bartha Ildikó: EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás. Complex Kiadó, Budapest 2006.

⁴⁹⁰ EUM-Szerződés 258. (ex 226.) cikk

annak ellenére, hogy az irányelv számukra is teremthet jogilag kedvező helyzetet. Ha bármely tagállam megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely, így az irányelvek implementálására vonatkozó kötelezettségét nem teljesítette, az ügyet a Bizottság elé terjeszti. A Bizottság lehetőséget biztosít az érintett tagállamoknak, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ezt követően a Bizottság indoklással ellátott véleményt ad ki. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a kezdeményező tagállam ettől függetlenül az Európai Bírósághoz fordulhat.⁴⁹¹

Ha az Európai Bíróság megállapítja egy tagállam kötelezettségzegését az irányelvek átültetésével kapcsolatban, az adott tagállam köteles megtenni a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ennek elmaradása esetén a Bizottság, miután lehetőséget biztosított a tagállam számára észrevételei megtételére, ismét az Európai Bírósághoz fordulhat, meghatározva a tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét. Ha az Európai Bíróság megállapítja, hogy a tagállam nem teljesítette az ítéletében foglaltakat, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.⁴⁹²

Az irányelv kötelezővé teszi a tagállamok számára, hogy tájékoztassák a Bizottságot a belső átültetési szabályokról, mind tervezeti stádiumban, mind pedig azok elfogadása után. Igen gyakran azt a kötelezettséget is maguk után vonják, hogy az irányelvek alkalmazása terén kiadott minden jogi normáról tájékoztatást adjanak a tagállamok. Ily módon a Bizottság gyakorolni tudja ellenőrző hatáskörét, és el tud járni a végre nem hajtás esetén. Jelentős fegyver a Bizottság számára az EUM-Szerződés 260. (ex 227.) cikk (3) bekezdése által biztosított lehetőség. Ha a Bizottság azon az alapon terjeszt elő kötelezettségzegési keresetet, mert valamely tagállam nem tett eleget jogalkotási eljárásban elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság meghatározhatja a tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság mértékét. Ha az Európai Bíróság megállapítja a jogsértést, a tagállamot egyből a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezheti. Az irányelvek implementálásával kapcsolatban igen gyakori a késedelem vagy nem megfelelő átültetés és mintegy 40%-át teszik ki az Európai Bíróság elé kerülő jogsértéseknek.⁴⁹³

⁴⁹¹ EUM-Szerződés 259. (ex 227.) cikk

⁴⁹² EUM-Szerződés 260. (ex 228.) cikk

⁴⁹³ Ballarino 2010: i.m. 110. o.

6.4.4.2. Az irányelvek közvetlen hatálya

Az irányelvek joghatása a nemzeti jogban, az irányelvek közvetlen hatálya önálló, örökzöld témája a közösségi és uniós jogforrásokkal, az intézményi jogi aktusokkal foglalkozó jogirodalomnak, egyben örök vita tárgyát is képezi. Annyira komplex, bonyolult terület, hogy az intézményi aktusok belső jogban kifejtett hatásainak részeként önálló értekezés tárgya lehet. Mivel a többi nevesített intézményi aktustól eltérő, különös ismertető jele az irányelveknek, érdemes áttekintő jelleggel bemutatni. A téma vázolója mellett szól, hogy az Európai Bíróság a horizontális közvetlen hatály létét vagy hiányát az irányelv és a rendelet egyik lényeges elhatárolási szempontjának tekinti.

Kezdetben a kérdés az volt, lehet-e egyáltalán közvetlen hatálya az irányelveknek. Az 1970-es években az Európai Bíróság joggyakorlata igenlő választ adott a kérdésre és kiépítette az irányelvek vertikális közvetlen hatályának doktrínáját. Ezt követően a kérdés már úgy vetődött fel, vajon lehet-e horizontális közvetlen hatálya az irányelveknek. Az Európai Bíróság 1986-ban a Marshall ügyben⁴⁹⁴ a kérdésre nemmel válaszolt. Ezt követően megszülettek olyan ítéletek, mint 1989-ben az Eau de Cologne,⁴⁹⁵ 1990-ben a Marleasing⁴⁹⁶ és ismét fellángolt a vita, hogy ezekben az Európai Bíróság elismerte az irányelvek horizontális közvetlen hatályát. 1994-ben a Faccini Dori ügyben⁴⁹⁷ az Európai Bíróság lehűtötte a kedélyeket, megerősítve, hogy az irányelveknek nincs közvetlen hatálya. Ezt követően 1996-ban a CIA Security,⁴⁹⁸ 2000-ben az Unilever Italia⁴⁹⁹ ügyekben meghozott ítéletekben többen ismét az irányelvek közvetlen hatályának elismerését látták. Újabb, vitára okot adó ítélet 2010. január 19-én a Seda Küçükdeveci ügyben⁵⁰⁰ született.

Az uniós intézményi jogi aktusok közül az irányelvek rendelkeznek a legbonyolultabb és legösszetettebb jogi hatásokkal. Az Európai Bíróság gyakorlata egységes modellel nem írható le. Az irányelvek rendelkezései, az egyes jogesetek előre teljes bizonyossággal nehezen sorolhatók be az Európai Bíróság által kimunkált különböző kategóriák,

⁴⁹⁴ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723

⁴⁹⁵ 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891

⁴⁹⁶ C-106/89 Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1990] EBHT I-4135

⁴⁹⁷ C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325

⁴⁹⁸ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201

⁴⁹⁹ C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535

⁵⁰⁰ C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT

esetcsoportok közé. Dougan egyenesen mazohistának titulálja azokat, akik rendet kívánnak vágni az Európai Bíróság széttöredezett esetjogában.⁵⁰¹

Az Európai Bíróság legtöbbször nem szokta címkézni az irányelvek joghatásait abban a tekintetben, hogy az közvetlen hatályt, közvetett hatályt vagy más joghatást jelent-e. A Bíróság joggyakorlatában általános szinten hatféle módon írja le az irányelvek joghatásait, anélkül, hogy a joghatás jellegét minősítené:⁵⁰²

- a fél *felhívhatja az uniós irányelvet*,
- a fél *jogokat alapíthat az uniós irányelvre*,
- a félre *kötelezettségek hárulhatnak az uniós irányelvből*, amennyiben állam, állami szerv vagy állami ellenőrzés alatt álló szerv, vertikális jogvitákban,
- a tagállami bíróság *köteles félretenni a joghatással bíró irányelvvel ellentétes belső jogi normát*,
- a bíróság köteles, amennyire lehetséges, a *nemzeti jogszabályok értelmezésénél* mérceként használni az uniós irányelvet,
- az uniós irányelv *kizárja a vele ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását*.

Az irányelvek közvetlen hatályának témája több szempontból is megközelíthető:

- Az irányelvek milyen joghatást fejtenek ki a tagállamok jogalkalmazásában.⁵⁰³
- Az Európai Bíróság által kialakított jogi mechanizmusok, hogy a nem megfelelően átültetett vagy a nem megfelelően alkalmazott irányelvek is jogi hatást váltanak ki, elsősorban azért, hogy horizontális közvetlen hatály hiányában magánfelek ne szenvedjenek súlyos joghátrányt tagállamuk mulasztása miatt.⁵⁰⁴
- Az irányelvek felsőbbsége a nemzeti joggal szemben.⁵⁰⁵
- Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya hiányának kivételei, megszorításai.⁵⁰⁶
- Meglátásom szerint leginkább akként, hogy az Európai Bíróság milyen helyettesítő jogi indoklásokkal pótolja az irányelvek horizontális közvetlen hatályát.

⁵⁰¹ Dougan: When Worlds Collide! 963. o.

⁵⁰² Blutman: i.m. 360. o.

⁵⁰³ Blutman: i.m. 320-333., 348-361. o.

⁵⁰⁴ Várnay - Papp 2010: i.m. 310-342. o.; Jeney, In: Európai közjog és politika 875-890. o.

⁵⁰⁵ Ballarino 1990: i.m. 100. o.; Ballarino 2010: i.m. 161-164. o.

⁵⁰⁶ Paul Craig: The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions. European Law Review (2009) 34; K. Lenaerts – T. Corthaut: Of Birds and Hedges: the Role of Primacy Invoking Norms of EU Law. European Law Review 31 (2006) 210

a./ Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya

Az irányelvekről eleinte a Közösségekben azt tartották, hogy azoknak nincs közvetlen hatálya a tagállamokban. Ennek a hosszú időn keresztül érvényesült álláspontnak az volt az alapja, hogy az irányelv fogalmi meghatározásában – EGK-Szerződés 189. (később EK-Szerződés 249., jelenleg EUM-Szerződés 288.) cikk – nem szerepel az, hogy az irányelv "közvetlenül alkalmazandó". Továbbá az, hogy az irányelvek közvetlen hatályossággal való felruházása alapjaiban aláásná a Szerződés rendszerét, mely kifejezetten megkülönbözteti a minden alanyra kötelező aktusokat és kizárólag a címzettekre kötelező aktusokat. Az irányelvek elvileg nem felelnek meg a közvetlen hatály feltételeinek: az irányelv bizonyos mértékű mérlegelési jogkört hagyhat a tagállam számára, általában további átültetési intézkedéseket, végrehajtási szabályokat kíván; ha túl általános szinten fogalmazza meg az elérni kívánt cél, akkor nem minősül megfelelően pontosnak a nemzeti bírósági előtti kikényszeríthetőséghez.⁵⁰⁷

Az Európai Bíróság joggyakorlata⁵⁰⁸ a Közösség funkcióképességének megtartását, illetve a közösségi jog tagállamok általi egységes alkalmazásának igényét szem előtt tartva kiépítette az irányelv vertikális közvetlen hatályának tételét.⁵⁰⁹

Az irányelvek közvetlen hatályának elismerését az Európai Bíróság az alábbi *indokokkal* támasztja alá:

- Ugyan az EUM-Szerződés 288. (korábban EGK-Szerződés 189., majd EK-Szerződés 249.) cikke csupán a rendeletek esetében beszél közvetlen alkalmazhatóságról, de ez nem jelenti azt, hogy a cikk által felsorolt többi aktus nem bírhat hasonló hatással.⁵¹⁰
- Az irányelvek kötelezőek. Amikor az uniós intézmények egy kötelezettséget rónak ki egy tagállamra meghatározott magatartás tanúsítására egy irányelv által, ezen aktus "*hasznos hatása*" ("effet utile") gyengülne, ha egyes magánfelek nem hivatkozhatnának rá nemzeti bíróságiak előtt, és ha a bíróságok nem vehetnék figyelembe ezen aktusokat, mint az uniós jog elemeit. Az egyének jogbiztonsága megköveteli azt, hogy akkor is hivatkozhasanak ezen kötelezettségekre, ha olyan

⁵⁰⁷ Craig - de Búrca 2008: i.m. 180. o.

⁵⁰⁸ 9/70 Franz *Grand* v Finanzamt Transtein [1970] EBHT 825, 71 CMLR 1; 33/70 SpA *Sace* v Olasz Köztársaság Pénzügyminisztériuma [1970] EBHT 1213; 148/78 Pubblico Ministero v Tullio *Ratti* [1979] EBHT 1629; 41/74 Yvonne *van Duyn* v Home Office [1974] ECR 1337

⁵⁰⁹ Ballarino 1990: i.m. 93. o.

⁵¹⁰ Jeney, In: Európai közjog és politika 876. o.

jogi aktusokban kerültek lefektetésre, melyeknek nincs teljes terjedelmükben automatikus közvetlen hatálya.⁵¹¹

- Az EUM-Szerződés 267. (korábban EGK-Szerződés 177., majd EK-Szerződés 234.) cikke feljogosítja a tagállami nemzeti bíróságokat, hogy bármely uniós jogi aktus kapcsán az Európai Bírósághoz forduljanak, beleértve az irányelveket is. Ez magában foglalja azt, hogy ezen aktusok hivatkozhatók magánfelek által nemzeti bíróság előtt. Ugyanakkor minden esetben vizsgálni kell, hogy a kérdéses rendelkezés természetére, általános hátterére és szövegezésére tekintettel képes-e közvetlen hatály kifejtésére a tagállamok és a magánfelek viszonyában.⁵¹²
- Az irányelv határidőre történő végrehajtását elmulasztó tagállam nem hivatkozhat magánszemélyekkel szemben saját mulasztására, hogy az irányelvből fakadó kötelezettségeknek eleget tegyen. Ez az *estoppel elve*. Az érvelés lényege az, hogy a tagállamnak át kellett volna ültetnie az irányelvet, ha ennek eleget tett volna, akkor a magánfelek támaszkodhatnának a nemzeti átültető jogszabályi rendelkezésekre. Mivel a tagállam mulasztást követett el azzal, hogy elmulasztotta az irányelv átültetését, a saját mulasztására nem hivatkozhat az irányelv közvetlen hatályának elkerülése érdekében az átültetésre megszabott határidő elteltét követően. Az át nem ültetett irányelvbe ütköző nemzeti jog nem alkalmazható.⁵¹³

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint az irányelvek *közvetlen hatályának előfeltételei* részben azonosak azokkal, melyeket a Bíróság az alapító szerződések rendelkezéseivel kapcsolatban kidolgozott: a konkrét esetben meg kell vizsgálni, hogy funkcióját, tartalmát, szövegét tekintve a kérdéses norma képes-e közvetlen hatások teremtésére a tagállamok és a magánfelek jogi kapcsolataiban.

Az irányelv konkrét rendelkezése ilyennek tekinthető, ha

- az alapító szerződések meghatározott rendelkezéseit vagy általános jogelv tartalmát kívánják pontosítani, integrálni, melyek ily módon tökéletessé és teljessé válnak, avagy ha önmaguk elegendően világosak és pontosak,
- az alkalmazásuk feltétel nélküli és hatályba lépésükhöz, valamint alkalmazásukhoz nincs szükség semmiféle uniós vagy nemzeti intézkedésre,

⁵¹¹ Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 340-341. o.

⁵¹² 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337

⁵¹³ 148/78 Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] EBHT 1629; C-462/99 Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission and Mobilcom Austria AG [2003] EBHT I-5197; Craig - de Búrca 2008: i.m. 280. o.

- letelt az irányelvi rendelkezés átültetésére szabott határidő és a tagállam nem vagy nem megfelelően ültette át az irányelvi rendelkezést,
- magánfél és állam közötti jogviszony áll fenn, melyben felmerül az irányelv alkalmazása.⁵¹⁴

Az irányelv rendelkezésének közvetlen hatálya csak vertikális viszonyban érvényesül. Az Európai Bíróság az esetjogában folyamatosan szélesítette az állam fogalmát, ezáltal a vertikális viszonyt. A Bíróság gyakorlata szerint az állam fogalma alá tartozik, így vertikális viszonynak minősül, ezáltal magánfelek igényt alapíthatnak az állammal szemben valamely irányelvi rendelkezésre, mely megfelel a közvetlen hatály egyéb feltételeinek:

- ha az állam akár munkáltatóként, akár közhatóságként jár el a jogviszonyban,⁵¹⁵
- adóhatóság,⁵¹⁶
- helyi önkormányzat, helyi önkormányzati szerv,⁵¹⁷
- közrend és közbiztonságért felelős alkotmányosan független hatóság,⁵¹⁸
- állami vállalat, közszolgáltatást nyújtó állami ellenőrzés alatt álló szervezet,⁵¹⁹
- közegészségügyi szolgáltatást nyújtó szerv, állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi intézmény,⁵²⁰
- állami autópálya fenntartó szerv,⁵²¹
- állami fenntartású egyetem.⁵²²

Az Európai Bíróság a Foster ügyben⁵²³ megkísérelt egy körülírást adni az államinak minősülő szerv mibenlétére, de ezen megfogalmazás nem tekinthető minden esetre alkalmazható definíciónak: „az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló szervek vagy

⁵¹⁴ Ballarino 1990: i.m. 97. o., Craig - de Búrca 2008: i.m. 281-282. o., Blutman: i.m. 320-324. o., Várnay - Papp 2010: i.m. 310-312. o., Jeney, In: Európai közjog és politika. 875-878. o.

⁵¹⁵ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723

⁵¹⁶ 8/81 Ursula Becker v Finanzamt Münster-inerstadt [1982] EBHT 53

⁵¹⁷ 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] EBHT 1839

⁵¹⁸ 228/84 Johnston v Chief Constable of the EUC [1986] EBHT 1651

⁵¹⁹ C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313

⁵²⁰ C-180/04 Vassallo v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova [2006] EBHT I-7251; C-53/04 Marrosu and Sardino v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convencionate [2006] EBHT I-7213

⁵²¹ C-157/02 Riesen Internationale Transporte GmbH v Autobachnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG (Asfinag) [2004] EBHT I-1477

⁵²² C-419/92 Scholz v Opera Universitaria di Cagliari

⁵²³ C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313

szervezetek, illetőleg amelyek a magánfelek közötti kapcsolatokban alkalmazandó szokásos szabályokból nem következő, speciális jogosultságokkal rendelkeznek.”⁵²⁴

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanakkor kizárt a „fordított vertikális közvetlen hatály”, azaz tagállam vagy annak szerve nem alapíthat igényt közvetlenül irányelvre egy magánféllel szemben. Ez következik abból, hogy az irányelv önmagában nem róhat kötelezettséget magánfélre.⁵²⁵

b./ Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya

Az irányelvek közvetlen hatályának vertikális kapcsolatokban való elismerésével szemben magánfelek közötti (horizontális) jogviszonyokban az Európai Bíróság következetesen elutasítja az irányelvek közvetlen hatályát, melyet folyamatosan hangsúlyozza ítélezési gyakorlata során mind a mai napig.⁵²⁶

Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya és horizontális közvetlen hatálya elhatárolásának szükségességét az Európai Bíróság általában a következő érvekkel támasztja alá:⁵²⁷

- Az EUM-Szerződés 288. (korábban EGK-Szerződés 189., majd EK-Szerződés 249.) cikke szövege szerint az irányelvek csak a címzett tagállamokra kötelezőek. Egy irányelvi rendelkezés önmagában, közvetlenül nem róhat kötelezettséget magánfélre.⁵²⁸
- Az irányelvek közvetlen hatályának elismerése erodálná a *különbséget a rendeletek és az irányelvek között*. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elismerése esetén ugyanis az irányelvek akkor is jogi hatást fejthetnének ki, amennyiben nem kerültek még átültetésre a tagállam részéről, így elmosódna a különbség a rendeletekhez képest, melyek közvetlenül alkalmazandóak, míg az irányelvek nem.

⁵²⁴ Blutman: i.m. 329. o.; Craig - de Búrca 2008: i.m. 286. o.

⁵²⁵ 14/86 Pretore di Salò v Ismeretlen tettesek [1987] EBHT 2545; 80/86 Officier van Justitie v Kolpinghuis Nijmegen [1987] EBHT 3969; Jeney: i.m. 879 o.; Blutman: i.m. 332. o.

⁵²⁶ 152/84 M. H. Marshall v Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, [1986] EBHT 723; C-91/92 Faccini Dori v Recreb Srl [1994] EBHT I-3325; C-397-403/01 Bernhard Pfeiffer és társai v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut ev egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835; C-196/02 Vasiliki Nikoloudi v Organismos Tilepikkoinonion Ellados AE. [2005] I-01789; C-235/03 QDQ Media SA v Alejandro Omedas Lecha [2005] EBHT I-01937; C-350/03 Elisabeth Ultes Schulte és Wolfgang Ultes Schulte v Deutsche Bausparkasse Badenia AG [2005] I-9215; C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT

⁵²⁷ Craig - de Búrca 2008: i.m. 283-284. o.

⁵²⁸ 43/75 Defrenne v Sabena [1975] EBHT 455; C-281/93 Angonesi v Cassa di Risparmio di Bologna [2000] EBHT I-4134;

- A következő érv az irányelvek horizontális közvetlen hatályával szemben a *jogbiztonság követelménye*. Az irányelvek, még akkor is, ha céljuk és elveik világosak és alkalmasak bírói kikényszerítésre, gyakran sok mérlegelési lehetőséget hagynak a nemzeti implementáló rendelkezések számára. Ha megengednénk azt, hogy egyénnel szemben irányelvekre lehessen jogokat alapítani, az ellentétes lenne a jogbiztonság elvével, mivel azok, akik alávetik magukat az irányelvben megfogalmazott kötelezettségnek, bizonytalanok lennének, hogy vajon a nemzeti átültető szabályra hagyatkozzanak vagy az alapul szolgáló irányelvre.
- Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya ellen szólt az is, hogy hosszú időn keresztül - a Maastrichti Szerződésig - nem volt előírva, hogy az irányelveket publikálni kell, mint ahogy az a rendeletek esetében fennállt. Ezt az érvet tompította az, hogy gyakorlatilag az irányelveket is közzétették a Hivatalos Lapban. Mára ez a hivatkozás jelentőségét veszítette.
- Végül egy sokkal inkább *politikai, mint jogi természetű érv* is szerepet játszott egy időben az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elvetésében: néhány tagállam bírósága igen nehezen fogadta el, hogy az irányelveknek egyáltalán közvetlen hatálya lehet. Még tovább menve, az irányelvek horizontális közvetlen hatályának megengedése tovább csökkentette volna az Európai Bíróság hitelességét a tagállamokban, és az irányelvek egyenlőtlen végrehajtásához vezetett volna a Közösségen belül.⁵²⁹

A fentiek fényében az *irányelv közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent*. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó. Ezzel szemben *horizontális viszonyban az irányelvnek legfeljebb kizáró hatása lehet*, még akkor is, ha megfelel a közvetlen hatály feltételeinek. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára nem teremt a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi

⁵²⁹ Wyatt - Dashwood: i.m. 45. o.

rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe azonban nem az irányelvi rendelkezés, hanem a nemzeti jog másik szabálya lép.

Az Európai Bíróságnak az irányelvek horizontális közvetlen hatályát tagadó gyakorlatát számos kritika éri. Craig szerint az elv mögötti jogpolitika hibás és az alátámasztására hivatkozott indokok, akár az alapító szerződések szövegéből levezetett értelmezés, akár a jogbiztonság, akár a rendelet-irányelv elhatárolása, nem meggyőzőek. A horizontális közvetlen hatály alóli kivételek a magánfeleket lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozzák, mintha az irányelvek elismerten rendelkeznének horizontális közvetlen hatállyal, az ezen a területen kialakult szabálytömeg és gyakorlat nem koherens.⁵³⁰

Többen (Tridimas, Coppel, Craig, Mastroianni, Várnay) javasolják, hogy a bíróságnak fel kellene hagynia a vertikális/horizontális közvetlen hatály megkülönböztetéssel és teret kellene engedni az irányelvek horizontális közvetlen hatályának.⁵³¹

Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának el nem ismerése kiszámíthatatlanná, bizonytalanná teszi az irányelvek jogi hatásainak felismerését és alkalmazását, átláthatatlanná teszi az Európai Bíróság esetjogát. A joggyakorlatot egyszerűbbé tenné, ha a jogalkalmazónak pusztán azzal kellene megbirkóznia, hogy az irányelvnek van-e vagy nincs közvetlen hatálya, és nem kell küzdenie azzal, hogy az adott esetben vertikális vagy horizontális viszonyról van-e szó, horizontális viszony fennállása esetén közvetlen hatály hiányában az irányelvi rendelkezésnek esetlegesen milyen egyéb joghatása lehet.

Tiszteletben tartva azon álláspontot, hogy a közvetlen hatályú és a közvetlen hatállyal nem bíró uniós normák közötti különbség összerosása az egész uniós jogforrási rendszer átalakításához vezetne, ami szembemenne a Szerződésekkel és az Európai Bíróság eddig kialakított esetjogával,⁵³² véleményem szerint bizonyos privilegiált horizontális viszonyokban - mint a munkaviszony, fogyasztói ügyletek, biztosítási ügyletek - helyet kaphatna az irányelvek horizontális közvetlen hatályának alkalmazása. Természetesen, ha az adott irányelvi rendelkezés világos, pontos, feltétel nélküli, eltelt az irányelv átültetésére megszabott határidő és a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át az adott irányelvi rendelkezést. Referenciaként felhozható az Európai Unió nemzetközi magánjogának területe, ahol mind az alkalmazandó jog, mind a joghatóság meghatározására vonatkozó uniós jogforrások a gyengébbnek tekintett pozícióban lévő fél védelme érdekében speciális kollíziós és joghatósági szabályokat tartalmaznak az említett jogviszonyokban.

⁵³⁰ Craig: i.m. 350-354. o.

⁵³¹ Dougan: *When Worlds Collide!* 950. o.; Ballarino 2010: i.m. 109. o.

⁵³² Blutman: i.m. 355. o.

*c./ Közvetett hatály – az értelmezési kötelezettség doktrínája (indirect effects)*⁵³³

Az irányelvek belső jogi alkalmazásának egyik vetülete az Európai Bíróság által 1983. óta több fontos ítéletben⁵³⁴ kidolgozott tétel, mely szerint a tagállamok bíróságai az uniós irányelvben rögzített eredmény eléréséhez az irányelvekkel összhangban, „az irányelvek szövege és célja fényében” kötelesek értelmezni a nemzeti jogot.

A közvetett hatály elvét az Európai Bíróság részben a közösségi (jelenleg uniós) hűség elvéből⁵³⁵ eredezteti, újabban az uniós jog benne rejlő általános elvének tekinti („inherent in the system of the Treaty”), illetve az uniós jog teljes hatékonysága követelményének aspektusaként kezeli.⁵³⁶

Az „unió-konform” értelmezési kötelezettség nemcsak a tagállamok bíróságaira, hanem a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására hatáskörrel rendelkező valamennyi tagállami hatóságra vonatkozik.⁵³⁷

Ha egy irányelv az előírt határidőre nem kerül átültetésre, a nemzeti bíróságok általános kötelezettsége, hogy a nemzeti jogot az irányelvvel összhangban értelmezzék csak azt követően áll fenn, hogy lejárt az átültetési határidő. Az irányelv hatálybalépésétől a tagállami bíróságok kötelesek tartózkodni, amennyire lehetséges, hogy oly módon értelmezzék a nemzeti jogot, mely komolyan veszélyeztetheti az átültetésre szabott határidő lejártát követően az irányelv által kitűzött cél elérését.⁵³⁸

Az értelmezési kötelezettség nem csupán a nemzeti jog bizonyos speciális szabályaival kapcsolatban áll fenn, hanem annak általános szabályaival és elveivel kapcsolatban is. Nemcsak az irányelv hatálybalépése után elfogadott nemzeti jogszabályokra, hanem valamennyi tagállami jogszabályra nézve fennáll, függetlenül azok keletkezésétől.⁵³⁹

⁵³³ A doktrínát több elnevezéssel is szokás illetni: értelmezési doktrína, értelmezési kötelezettség elve, harmónikus értelmezési kötelezettség elve (principle of harmonious interpretation), konzisztens értelmezési kötelezettség (consistent interpretation) elve, közösségi/unió-konform értelmezés elve, közvetett hatály (indirect effects)

⁵³⁴ 14/83 Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] EBHT 1891; 80/86 Bűntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969; C-106/89. Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA [1999] EBHT I-4135

⁵³⁵ EGK-Szerződés 5. cikk, később EK-Szerződés 10. cikk, jelenleg EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdés

⁵³⁶ Craig - de Búrca 2008: i.m. 288. o.; Dougan: When Worlds Collide! 946. o.

⁵³⁷ C-218/01 Henkel KG aA [2004] EBHT I-1725, Craig - de Búrca 2008: i.m. 288. o.

⁵³⁸ C-212/04 Konstantinos Adeneler és mások v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057

⁵³⁹ C-106/89. Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA [1999] EBHT I-4135, C-240-244/98 Oceano Grupo Editorial v Rocio Murciano Quintero [2000] EBHT I-4491.

Ahhoz, hogy egy irányelv rendelkezése közvetett hatályt váltson ki, nem szükséges, hogy a rendelkezés megfeleljen a közvetlen hatály előfeltételeinek, tehát nem szükséges világosnak, pontosnak, feltétlennek lennie.⁵⁴⁰

Az irányelvek közvetlen hatályának elve horizontális viszonylatban⁵⁴¹ és vertikális viszonylatban⁵⁴² egyaránt alkalmazandó.

Az irányelvek közvetett hatályának ugyanakkor vannak az Európai Bíróság által kimunkált korlátai:

- az értelmezési kötelezettség nem vezethet a nemzeti jog „contra legem” értelmezésére,⁵⁴³
- nem alapozhat meg, vagy súlyosíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget (fordított közvetlen hatály tilalma),⁵⁴⁴
- nem róhat kötelezettséget magánfélre önmagában, implementáló nemzeti jogszabály nélkül.⁵⁴⁵

A közvetett hatály elvét különböző módon értelmezi az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály viszonyát eltérően magyarázó „trigger” és „primacy” modell.⁵⁴⁶

⁵⁴⁰ Craig - de Búrca 2008: i.m. 288. o., Blutman: i.m. 359 o.

⁵⁴¹ C-2/97 Società italiana petroli SpA (IP) v Borsana Srl [1998] EBHT I-8597; C-343/98 Collino e Chiappero v Telecom Italia [2000] EBHT I-6659; C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835

⁵⁴² C-142/04 Maria Aslanidou v Ypourgos Ygeias & Pronoias [2005] EBHT I-7181

⁵⁴³ C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial [1993] EBHT I-6911; C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705

⁵⁴⁴ 80/86 Büntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969; C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705; C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen [2005] EBHT I-3565; C-74 és 129/95 Büntetőeljárás X ellen [1996] EBHT I-6609

⁵⁴⁵ Craig - de Búrca 2008: i.m. 289-296. o.; Blutman: i.m. 351-352. o.; Várnay - Papp 2010: i.m. 322-323. o.; Jeney, In: Európai közjog és politika. 883. o.; Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1998. o.

⁵⁴⁶ A „trigger” modellben az értelmezési kötelezettség nem minősül egy autonóm kapcsolatnak az uniós jog és a nemzeti jog között. Inkább közvetlenül az alapító szerződésekből származó kötelezettség a nemzeti bíróságokra nézve, amely a nemzeti jogrendszerekben csak a jogalapot szolgáló EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdés (korábban EGK-Szerződés 5. cikk, majd EK-Szerződés 10. cikk) és az uniós jog általános elveinek közvetlen hatálya következtében jut kifejeződésre. Ebben a vonatkozásban az értelmezési kötelezettség nem különbözik az alapító szerződések hivatkozott cikkeiből vagy az uniós jog általános alapelveiből folyó további anyagi kötelezettségtől. A „primacy” modell az uniós-komform értelmezési kötelezettséget magának az elsőbbség elve következményének tekinti. Itt is egyfajta kizáró jelenségre kerül sor, az irányelv rendelkezése lerontja a vele ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezést, de az irányelv rendelkezése nem lép a vele ellentétes jogszabályi rendelkezés helyébe, csupán kizárja annak alkalmazását, és az irányelv által kitűzött eredmény elérése érdekében az irányelv szövegének és céljának megfelelően értelmezett másik nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazására kerül sor. Dougan: When Worlds Collide! 946. o.

d./ Kizáró horizontális hatás (incidental horizontal effects)

A irányelvek kizáró horizontális hatását érdemesebb részletesen elemzni, mivel erre a hazai jogirodalom - Blutman László kivételével – nem fordít kellő figyelmet.

Horizontális közvetlen hatály hiányában az irányelvek a nemzeti jogalkalmazásban bizonyos feltételekkel magánfelek közötti jogviszonyban kizáró hatást fejtenek ki. Ezen jelenség az 1990-es évektől kezdve alakult ki az Európai Bíróság esetjogában a magánfelek védelme érdekében, a tagállamok által nem vagy nem megfelelően végrehajtott irányelvek joghatásait biztosító mechanizmusként, kifejezve egyidejűleg az uniós irányelvek felsőbbbségét a belső joggal szemben. A jogirodalomban nem egyértelmű az irányelvek ezen hatásának elnevezése. Blutman László az „irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban” elnevezést használja,⁵⁴⁷ míg a külföldi szakirodalomban az „incidental horizontal effects” elnevezés jelenik meg.⁵⁴⁸ Ugyanakkor találkozhatunk a „passive horizontal direct effect” (passzív horizontális közvetlen hatály) javaslattal is.⁵⁴⁹ A kizáró hatás azonban nemcsak a jelen pontban leírt esetsorozatban érvényesül, hanem egyfajta kizárás jelenik meg a közvetett hatály esetében is. Blutman László az irányelvek „háromoldalú jogviszonyokban” kifejtett hatását nevezi „járulékos hatásnak”, ugyanakkor az irányelvek jelen esetsorozatban leírt horizontális hatálya is illethető a „járulékos hatály” elnevezéssel, amely talán jobban közelít a külföldi jogirodalomban használt elnevezéshez. Az elnevezés problematikája utal az Európai Bíróságnak az irányelvek magánfelek közötti jogviszonyban kifejtett joghatásával kapcsolatos összetett, zavaros, nehezen áttekinthető és rendszerezhető gyakorlatára. Az irányelvi rendelkezés horizontális viszonyban kifejtett hatása azonosításának, a különböző hatások elhatárolásának és az egyes konkrét ügyek besorolásának nehézségét mutatja, hogy Várnay Ernő például a Ruiz Bernáldez ügyet,⁵⁵⁰ CIA Security ügyet⁵⁵¹ a „háromoldalú jogviszonyok” közé sorolja, ugyanakkor a Ruiz Bernáldez ügy beilleszthető a „közvetett hatály” és a „kizáró hatás” alá is, míg a CIA Security ügyet a „kizáró joghatás” alapügyének tartják. Várnay Ernő nem különböztet meg az irányelvek közvetlen hatályának elemzése során „kizáró hatást” vagy „járulékos hatást”, így az elemzése nem tekinthető teljesnek.⁵⁵²

⁵⁴⁷ Blutman: i.m. 353-359. o.

⁵⁴⁸ Craig - de Búrca 2008: i.m. 396-300. o.; Dougan: When Worlds Collide! 953-954. o.

⁵⁴⁹ J. Stuyck - P. Wytinck, idézi Craig - de Búrca 2008: i.m. 293. o.

⁵⁵⁰ C-129/94 Büntetőeljárás Rafael Ruiz Bernáldez ellen [1996] EBHT I-1829

⁵⁵¹ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201

⁵⁵² Várnay - Papp 2010: i.m. 319-328. o.

A magánfelek közötti jogvitákban az irányelvek kizáró horizontális hatását nehéz elhatárolni a horizontális közvetlen hatálytól. Az elhatárolás két szempont alapján történhet:

- Az irányelv rendelkezése nem helyettesítő hatást fejt ki, mint közvetlen hatály esetén, hanem csupán kizáró hatást. Az irányelv rendelkezése nem teremt a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget, nem lép a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe, hanem csupán kizárja az ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását. Az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett a nemzeti polgári jog, nemzeti szerződési jog másik szabályának alkalmazására vagy a felek közötti szerződéses rendelkezés alkalmazására kerül sor.
- A nemzeti jogszabály kizárása következtében a magánfélre irányelven alapuló jogi kötelezettség nem hárul, a magánfelet csupán valamilyen joghátrány érheti vagy a magánfél eszik valamilyen előnytől. A magánfélre a jogi kötelezettség közvetlenül a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett alkalmazott nemzeti jogszabályi vagy szerződési rendelkezésből származik.

Az irányelvek kizáró horizontális hatása esetében arról van szó, hogy a magánfelek közötti jogviszonyban az irányelv rendelkezése kizárja egy nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását, de nem keletkeztet közvetlenül kötelezettséget a magánfélre nézve. Az eredmény az, hogy a jogviszonyban érintett egyik magánfél egy joghátrányt szenved el, a másik magánfél pedig jogi előnyhöz jut egy nem vagy nem megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésből. Az irányelv rendelkezése önmagában nem ró kötelezettséget a magánfélre, a magánfélre háruló kötelezettség a nemzeti jog egyéb jogszabályi rendelkezéséből származik.⁵⁵³

⁵⁵³ Craig-de Búrca 2008: i.m. 297.; Blutman: i.m. 353-354. o.

A kizáró horizontális hatás alapügyének általában a Pafitis ügyet⁵⁵⁴ vagy a CIA Security ügyet⁵⁵⁵ szokták tekinteni,⁵⁵⁶ azonban az Európai Bíróság az Eau de Cologne ügyben⁵⁵⁷ 1989. november 23-án hozott ítéletében kizáró joghatást tulajdonított közvetlenül nem hatályos irányelvi rendelkezésnek magánfelek közötti viszonyban.⁵⁵⁸ A konkrét esetben a tényállás a következő volt: a Provide olasz cég kozmetikai cikkeket rendelt meg az Eau de Cologne-tól, amely garantálta, hogy a termék megfelel a hatályos törvényeknek és rendelkezéseknek, alkalmas lesz az olaszországi forgalmazásra. A Provide megtagadta az áru átvételét, mivel a teljesítés az Eau de Cologne részéről nem volt szerződészerű. Azzal érvelt, hogy a termék nem felelt meg azoknak a többletkövetelményeknek, melyeket a kozmetikai cikkekre vonatkozó szabályozás harmonizálása érdekében kiadott 76/768/EGK irányelv⁵⁵⁹ olasz végrehajtási, átvételi

⁵⁵⁴ C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347. Egy bank közgyűlés összehívása nélkül emelt alaptőkét, melyre a görög jogszabályok kivételes esetben lehetőséget adtak, ellentétben a 77/91/EGK irányelv 25. cikkével (Tanács második irányelve a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bek. szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról, HL L 26., 1997.1.31., 1.o.). A bank régi részvényesei beperelték a bankot és a tőkeemelés folytán belépő új részvényeseket, arra hivatkozással, hogy az alaptőke emelés jogszerűtlen, mivel a hivatkozott irányelvbe ütközik. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az Irányelv 25. cikke kizárja az olyan nemzeti jogszabályt, mely alapján egy részvénytársaság formájában alapított bank tőkéjét kivételes körülmények között, az azt sújtó adósság teher következtében, egy közigazgatási aktussal meg lehet emelni a közgyűlés határozata nélkül. Ezen kizárt görög jogszabály helyett azonban nem az Irányelv 25. cikkét kellett alkalmazni, hanem a görög társasági jognak a kizárt kivétel hiányában az Irányelv rendelkezéseivel összhangban lévő általános szabályát, mely szerint az alaptőke felemeléséről csak a közgyűlés dönthet.

⁵⁵⁵ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201. a CIA Security pert indított két belga céggel szemben a belga kereskedelmi bíróságnál. Keresetében az alperesek eltiltását kérte attól, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatását terjesszék róla, azt, hogy az általa forgalmazott biztonsági rendszerek nem felelnek meg a hatályos belga előírásoknak, és nem rendelkezik az előírt hatósági engedélyekkel. Az alperesek ugyanis azt terjesztették, hogy a felperes által forgalmazott riasztó rendszerek hatóság által nem engedélyezettek és nem felelnek meg a belga jogszabályoknak. A CIA Security valóban nem kért hatósági engedélyt, de arra hivatkozott, hogy a hatósági engedélyezést előíró belga jogszabály ütközik az EK-Szerződés 28. (jelenleg EUM-Szerződés 34.) cikkébe, illetve a 83/189/EGK Irányelv 8. és 9. cikkébe [Tanács 83/189/EGK Irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról (HL L 109., 1983.4.26. 8. o.)], mivel a belga nemzeti jogszabályt nem jelentették be előzetesen a Bizottságnál. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a 83/189/EGK Irányelv 8. és 9. cikkei pontos előzetes bejelentési kötelezettséget írnak elő a tagállamokra. Mivel ezen rendelkezések tartalmukat tekintve feltétlenek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre magánfelek hivatkozhatnak. A bejelentési kötelezettség elmulasztása olyan „lényeges eljárási szabálysértés”, amely a belga nemzeti jogszabály rendelkezésének előírását magánfelekkel szemben alkalmazhatatlanná teszi. Az irányelv joghatása tehát úgy jelentkezik, hogy kizárja a termék forgalmazására vonatkozó technikai előírásokat tartalmazó nemzeti jogszabály alkalmazását, de önmagában nem ír elő kötelezettséget az alperesekre, azok üzleti jóhírnév megsértéséért fennálló felelősségét más belga jogszabályok alapozzák meg.

⁵⁵⁶ Blutman: i.m. 353. o.

⁵⁵⁷ 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891

⁵⁵⁸ Tanács 83/189/EGK Irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról (HL L 109., 1983.4.26. 8. o.)

⁵⁵⁹ Tanács 76/768/EGK irányelve a kozmetikai termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről (HL L 262., 1976.9.27., 169-200. o.)

jogszabálya, az 1986. évi 713. törvény az irányelven túlmenően előírt. Az Eau de Cologne ezért kérte az illetékes nemzeti bíróságot, hogy kötelezze a Provide-t a szerződés teljesítésére, mivel az általa szállított áru megfelelt az Irányelv előírásainak. A nemzeti bíróság a Luxemburgi Bírósághoz fordult előzetes döntésért, amely az Eau de Cologne álláspontját tette magáévá. A Bíróság megállapította, hogy az Irányelv 6. cikk (1) a.) pontja és 6. cikk (2) kizárja a nemzeti olasz törvény azon rendelkezéseit, melyek az irányelv hivatkozott rendelkezéseihez képest további követelményeket írnak elő az áru címkézésére, csomagolására vonatkozóan. Az irányelvi rendelkezés joghatása abban nyilvánult meg, hogy az átvételi kifogást megalapozó olasz törvényi rendelkezés alkalmazását kizárta, ezzel az áru szerződésszerűnek minősült. Az áru átvételére és a fizetésre vonatkozó igény érvényesíthetővé vált az alperessel szemben, de az a kötelezettség nem az irányelvi rendelkezésen alapult, hanem a felek által kötött szerződésen, illetve az olasz törvénynek a címkézéssel kapcsolatos többletkövetelményeket előíró rendelkezésének kizárása következtében az irányelv érintett rendelkezéseivel megegyező olasz törvényi rendelkezésen.

Az Eau de Cologne ügghöz hasonló tényállás mellett a CIA Security ügghöz hasonló indoklást alkalmazott az Európai Bíróság az Unilever Italia ügyben.⁵⁶⁰

Kétségtelenül nagyon vékony a jég és finom dogmatikai megkülönböztetést kíván annak elhatárolása, hogy a jogi kötelezettség mikor alapul magán az irányelven és mikor nemzeti jogszabályon, amelynek érvényesülését az irányelv kizáró joghatása teszi lehetővé.⁵⁶¹

A jogi kötelezettség egyéb nemzeti jogszabályon alapul és az irányelv kizárhat:

- általános szabály alól kivételt biztosító belső jogszabályi rendelkezést, mely az irányelvvel ellentétes,
- az uniós joggal ellentétes tagállami piaci jogszabályi korlátozást, melyet az irányelv nem ismer,⁵⁶²
- egy nemzeti jogszabályi rendelkezést, mely az uniós joggal ellentétes feltételhez köti az irányelv által elismert és védett jog gyakorlását,⁵⁶³

⁵⁶⁰ C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535

⁵⁶¹ Blutman: i.m. 356-357. o.; K. Lenaerts - T. Corthaut: i.m. 304. o., Mazák főtanácsnok megállapítása, C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios [200] EBHT I-8531./AG Mazák 119 pont.

⁵⁶² C-77/97 Österreichische Unilever GmbH v Smithkline Beecham Markenartikel GmbH [1999] EBHT I-0431

⁵⁶³ C-215/97 Barbara Bellone v Yokohama SpA [1998] EBHT I-2191; C-456/98 Centrosteeel Srl v Adipol GmbH [2000] EBHT I-6007; C-386/0 Axa Royale de Belge SA v Georges Ochoa, Stratégie Finance SPRL [2002] EBHT I-2209

- irányelvvel ellentétes olyan nemzeti jogi klauzulát, mely mentesíti a biztosító társaságokat a nemzeti jogban létező általános felelősségi rendelkezések alól,⁵⁶⁴
- olyan nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, melyek az irányelvet sértve korlátozzák az uniós jog által védett gazdasági tevékenységgel kapcsolatban felmerülő igényrel összefüggésben az érvényesíthetőség idejét vagy a jóvátétel (kártérítés) mértékét; melyek biztosítási jogviszonyokban a biztosító által fizetendő biztosítási összeget korlátozzák,⁵⁶⁵
- olyan nemzeti normát, mely az irányelv által biztosított jog megsértése miatt érvényesített igénynek szab határt,⁵⁶⁶
- olyan nemzeti jogszabályi rendelkezést, amely az üzlethelyészen kívül kötött szerződésektől való elállás jogánál szabott időbeli korlátot, amennyiben a fogyasztót nem világosították fel elállási jogáról.⁵⁶⁷

Az irányelvek kizáró horizontális hatásának fentiek szerint részletezett értelmezése az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály viszonyát eltérően magyarázó két modell közül a „primacy” modellbe illeszthető. A „trigger” modellben az át nem ültetett, vagy nem megfelelően átültetett irányelvi rendelkezés nem bír horizontális közvetlen hatállyal, mivel az képezi az elsőbbség lényeges előfeltételét. Mivel közvetlenül nem hívhatóak fel nemzeti bíróság előtt, az át nem ültetett irányelvek önmagukban nem képesek magánfelek jogaira, kötelezettségeire hatással lenni. Így ezen tényállások ad-hoc kivétleket jelentenek az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya elve alól vagy új kiváltó okra van szükség vagy az ügy inkább a közvetett hatály elve alá sorolható.⁵⁶⁸

Az Európai Bíróság gyakorlatában 1990-től 2004-ig inkább a „primacy” megközelítést preferálta, a döntések indoklásában a kizáró hatás jelent meg. 2004/2205-ben ez a folyamat megtorpanni látszott, a Pfeiffer ügyben⁵⁶⁹ és a Berlusconi ügyben⁵⁷⁰ elmozdult a „trigger” modell irányába.⁵⁷¹

⁵⁶⁴ C-129/94 Rafael Ruiz Bernáldez [1996] EBHT I-1829

⁵⁶⁵ C-348/98 Vitor Manuel Mendes Ferreira és Maria Clara Delgado Correia Ferreira v Companhia de Seguros Mundial Confianca SA [2000] EBHT I-6711; C-537/03 Katja Candolin és mások v Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola, Jarno Ruokoranta [2005] EBHT I-5745

⁵⁶⁶ C-186/95 Nils Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG [1997] EBHT I-2195

⁵⁶⁷ C-481/99 Georg és Helga Heininger v Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG [2001] EBHT I-9945

⁵⁶⁸ Dougan: When Worlds Collide! 935. o.

⁵⁶⁹ C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835. Az ügy a német munkajog és a Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (HL L 307., 1993.12.13., 13-24. o.) viszonyát érintette. A német munkajog megfelelően átültette az Irányelv azon rendelkezését, hogy a munkaidő felső határa 48 óra/hét. Azonban kollektív szerződés számára lehetővé tette, hogy bizonyos rendkívüli körülmények között hosszabb munkaidőt kössenek ki. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az irányelv vonatkozó rendelkezése kielégítően világos, pontos és feltétlen ahhoz, hogy elvileg közvetlen hatályt élvezzen, de

Az Európai Bíróság esetjogának elemzése során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság összetétele. Az, hogy a bírák milyen jogi tradícióval rendelkező tagállamokból származnak és milyen az azonos és különböző jogi tradícióval rendelkező tagállamokból származó bírák összetétele, befolyásolhatja az Európai Bíróság irányultságát. A Bíróság szemléletmódjában bekövetkező változást magyarázhatja az is, hogy változik a Bíróság személyi összetétele.⁵⁷²

e./ Járulékos horizontális hatály – háromoldalú jogviszonyok

A vertikális jogvitáknak van egy olyan esetsorozatja, ahol az esetlegesen uniós irányelven alapuló döntés kihatással van a jogvitában részt nem vevő magánfélre. Ilyenkor egy magánfél támad állammal, állami szervekkel szemben valamilyen állami intézkedést, mely ugyanakkor jogot biztosít harmadik, az eljárásban részt nem vevő magánfélnek. Tipikus ilyen ügyek:

- közbeszerzési jogviták,

irányelvek közvetlenül nem róhatnak kötelezettséget magánfelekre és nem hivatkozhatók magánfelekkel szemben. Még egy világos, pontos és feltétlen irányelvi rendelkezés, mely jogokat vagy kötelezettségeket kíván előírni magánfelekre nézve, sem alkalmazható önmagában kizárólag magánfelek közötti eljárásban. Ezért az Irányelv rendelkezésével ellentétes, kivételesen hosszabb munkaidőt megállapító német munkajogi szabály kizárása helyett az Európai Bíróság iránymutatást adott a nemzeti bíróság számára, hogy a német munkajog előírását oly módon értelmezhesse, hogy elérhető legyen az Irányelv által előírt eredmény.

⁵⁷⁰ C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen egyesített ügyek [2005] EBHT I-3565. Az ügyben büntetőeljárás indult Silvio Berlusconival szemben 1999-ben elkövetett számviteli visszaélés miatt az olasz számviteli és büntető jogszabályok alapján. Miután Berlusconi miniszterelnök lett, 2002-ben az olasz törvényhozás új, kedvezőbb jogi szabályozást vezetett be a számviteli visszaélésre vonatkozóan. Az olasz büntetőjog szerint is a bíróság mindig a vádlottra legkedvezőbb jogszabályokat köteles alkalmazni, még akkor is, ha a kedvezőbb jogszabályok az elkövetés után kerültek elfogadásra. Berlusconi természetesen erre hivatkozott. Az olasz számviteli visszaélésre vonatkozó szabályozás több uniós társasági jogi irányelv hatálya alá tartozik. A 2002 előtti olasz szabályozás összhangban volt az uniós irányelvekkel, azonban a 2002-ben elfogadott törvény sértette a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony szankciókat alkalmazzanak azokkal szemben, akik megsértik az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeiket. Felmerült a kérdés, hogy a büntetőügyben eljáró nemzeti bíróság köteles-e félretenni az uniós társasági jogi irányelvekkel összhangban nem álló, 2002-ben elfogadott olasz szabályokat és a büntetőeljárást a korábbi, akkor még közösségi joggal konform olasz jogszabályok alapján folytatja le. A „primacy” modellből ez következne, mely viszont hátrányos lett volna Berlusconi számára. Az Európai Bíróság nem a közösségi (jelenleg uniós) joggal összhangban nem álló újabb olasz nemzeti szabályozás félretétele, alkalmazásának kizárása mellett foglalt állást. Megállapította, hogy a vádlottra kedvezőbb büntető jogszabályok visszaható alkalmazása az uniós (akkor közösségi) jog általános elve, melyet a nemzeti bíróságok kötelesek tiszteletben tartani az uniós (akkor közösségi) jogot átültető nemzeti jogszabályok alkalmazása során. Annak ellenére, hogy a kedvezőbb büntetőjogi jogszabályok nem voltak összeegyeztethetőek az uniós (akkor közösségi) joggal, irányelvek önmagukban nem írhatnak elő kötelezettséget magánfelekre és nem hivatkozhatók magánfelekkel szemben, az irányelvnek önmagában nem lehet olyan hatása, hogy megalapozza vagy súlyosbítja magánszemélyek büntetőjogi felelősségét, akik az irányelvvel ellentétesen járnak el.

⁵⁷¹ Dougan: When Worlds Collide! 949-953. o.

⁵⁷² Hasonlóan Dougan: When Worlds Collide! 962. o.

- egyes engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos jogviták,⁵⁷³
- egyes környezetvédelmi jogviták.

Ezen esetsorozatot szokás *háromoldalú jogviszonyoknak*⁵⁷⁴ tekinteni (a perbe álló magánfél és az állam, állami szerv, valamint perben nem álló magánfél között), ahol egy vertikális jogvitába hozott döntésnek lehetnek járulékos, de horizontális joghatásai a vitában nem álló magánfélre. Az Európai Bíróság ilyen ügyekben is fenntartja azt az álláspontját, hogy egy irányelv alkalmazása nem háríthat kötelezettséget magánfélre, akkor sem, ha az nem áll perben. A Bíróság azt is hangsúlyozza, hogy nem akadály a irányelv alkalmazásának és közvetlen hatályának, ha ez magánfeleknek csupán joghátrányt okoz, vagy a magánfelet valamilyen jogi előnytől megfosztja. Ilyenkor tehát az adott irányelvnek nem horizontális közvetlen hatálya, hanem horizontális járulékos hatása van.⁵⁷⁵

f./ Rendelet hivatkozása által kötelezővé tett irányelvi rendelkezések

Bizonyos területeken hatályos jogszabályok gyakran különböző formájú intézményi aktusokban jelennek meg. Az alap jogszabály lehet egy rendelet, melyet irányelv egészít ki további részletszabályokkal. A helyzet azonban lehet fordított is, amikor az alap jogszabály egy irányelv, melyet rendelet egészít ki, tovább részletezve az adott szabályzási tárgyat.

⁵⁷³ A *Wells* ügyben a felperes támadta azt a hatósági határozatot, mely környezeti hatásvizsgálat nélkül engedélyezett bányászati tevékenységet. Az Európai Bíróság ítélete szerint az ilyen hatásvizsgálatot előíró 85/337/EGK irányelvet [Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról., HL L 175., 1985.7.5., 40-48. o.] közvetlenül fel lehet hívni az állammal szemben, annak ellenére, hogy a hatásvizsgálat a bányászati tevékenység beszüntetésével járhat, és így más, az eljárásban részt nem vevő, a bányászati tevékenység folytatására jogot szerzett magánfelek hátrányba kerülnek. C-201/02 *Wells v Secretary of State* [2004] EBHT I-0723; Az *Arcor és társai egyesített ügyekben* egy német hatósági határozattal szemben indítottak közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárást német cégek (*Arcor AG & Co. KG, Communication Services TELE2 GmbH, Firma 01051 Telekom GmbH*) német bíróság előtt. A közigazgatási határozat kötelezte a nyilvános helyi hálózattal összekapcsolt hálózat üzemeltetőit (felperesek), hogy a helyi hálózat piaci erőfölénnyel rendelkező üzemeltetőnek (*Deutsche Telecom*) kapcsolási hozzájáruláson felül kiegészítő összekapcsolódási hozzájárulást fizessenek az előfizetői hurok átengedése miatt a Deutsche Telecomnál keletkező veszteség rendezésére. Az ügy előzetes döntéshozatali eljárásban került az Európai Bíróság elé. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a német közigazgatási határozat a vonatkozó közösségi (jelenleg uniós) irányelvi rendelkezésekbe ütközik, melyeknek közvetlen hatálya van, ezekre a nemzeti szabályozó hatóság valamely határozatának megtámadása esetén magánfelek közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróság előtt. A Deutsche Telecom a német bíróság előtt folyó eljárásban harmadik személynek minősül és csak arra alkalmas, hogy elszenvedje azon tény negatív hatásait, hogy beszedte az alapügyben szereplő összekapcsolódási hozzájárulást és e hozzájárulás esetén fel kell emelnie előfizetési díjszabásait, márpedig az előnyök megszüntetését nem lehet a nemzeti bíróság előtt a hivatkozott irányelvekből eredő harmadik személyt súlytó kötelezettségnek minősíteni. C-152-C-154/07 egyesített ügyek *Arcor AG & Co. KG és társai Németország* [2008] EBHT I-5959

⁵⁷⁴ K. Lackhoff – H. Nyssen: Direct Effect of Directives in Triangular Situations. *European Law Review*, Oct. 1998., 397-413. o.; Ch. Hilson – T. Downes: Making Sense of Rights in E.C.Law. *European Law Review*, April 1999., 121-138. o.; Várnay - Papp 2010: i.m. 324-328. o.

⁵⁷⁵ Blutman: i.m. 332. o.

Vannak példák arra is, hogy rendeletek irányelvekre hivatkoznak, illetve fordítva. Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya szempontjából inkább az az eset érdekesebb, amikor rendelet hivatkozik irányelvre, mivel a rendeletnek vertikális és horizontális közvetlen hatálya egyaránt, míg az irányelvnek elvileg csak vertikális közvetlen hatálya lehet. Az Európai Bíróság álláspontja szerint, ha valamely irányelv önmagában nem is keletkeztet magánfelekre vonatkozó kötelezettséget, elvileg nem zárható ki, hogy valamely irányelv rendelkezései egy rendelet ezen irányelv rendelkezéseire történő kifejezett hivatkozásának közvetítésével nyerjenek alkalmazást, feltéve, hogy a jog általános elveit és különösen a jogbiztonság elvét betartották.⁵⁷⁶

g./ Továbbható hatály

Az irányelvek joghatásait illetően igen érdekes az Európai Bíróság 1992. július 7-én hozott ítélete.⁵⁷⁷ A Bíróság arra az álláspontra jutott, amennyiben egy irányelv a rendelkezéseinek tartalma által indokolttól eltérő jogi alapon és eljárásban kerül elfogadásra, meg kell semmisíteni, ha az eljárási eltérés az aktus meghozatali eljárásában egyébként résztvevő intézmény mellőzéséből vagy kizárásából ered. A jogbiztonság követelményéből fakadóan az ilyen okból semmis irányelv hatásai azonban hatályban maradhatnak az azonos tárgyú és megfelelő jogi alapú, helyes eljárásban hozott újabb irányelv megalkotásáig, különösen, ha annak tartalmát egyik intézmény, tagállam sem támadta és lejárt a tagállami átültetési határidő. Így a Bíróság egy pontosan meg nem határozott jövőbeni időpontig egyfajta továbbható hatállyal ruházott fel egy semmis aktust.

h./ Tagállamok kártérítési felelőssége

⁵⁷⁶ C-37/06 és C-58/06 Viamex Agrar Handels GmbH és Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) v Hauptzollamt Hamburg-Jonas egyesített ügyek [2008] EBHT I-69. Az ügyben a Bizottság 615/98/EK rendelete a Tanács 91/628/EGK irányelvére hivatkozott. A 615/98/EK rendelet 1. cikke előírta, hogy az élő szarvasmarhafélék exportjára vonatkozó visszatérítés akkor fizethető ki, ha az állatok szállítása során a harmadik országbeli rendeltetési helyükön történő első kirakodásukig a 91/628/EGK irányelv rendelkezéseit betartották. Az Európai Bíróság szerint a 615/98/EK rendelet által alkalmazott, a 91/628/EGK irányelvre vonatkozó általános hivatkozás célja annak biztosítása, hogy az említett irányelvnek az élő állatok kíméletével és különösen az állatok szállítás közbeni védelmével kapcsolatos, releváns rendelkezéseit betartsák. Következésképpen az említett hivatkozás, amely meghatározza az export-visszatérítés nyújtásának feltételeit, nem értelmezhető úgy, hogy az a 91/628/EGK irányelv valamennyi rendelkezésére, így különösen azokra is vonatkozik, amelyek nem kötődnek az említett irányelv fő céljához. Az értelmezés következménye, hogy egy magánfél egy irányelvből folyó kötelezettség alanyává válik, az exportőr számára megtagadásra kerül azon export-visszatérítés, amely egyébként megillethetné.

⁵⁷⁷ C-295/90 Európai Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193; II Corriere Giuridicon 12/1992., 1379. o.

Eltérő jellegű, de ugyancsak jelentős kifejeződése az irányelvek joghatásainak a tagállamok kártérítési felelősségének doktrínája.

Az egyesített Francovich és Bonifaci ügyben 1991. november 19-én hozott ítéletben⁵⁷⁸ fektette le az Európai Bíróság azt az elvet, hogy a tagállam köteles megtéríteni a magánfeleknek egy irányelv hiányos átvételével, végrehajtásával okozott károkat.⁵⁷⁹ A Francovich ítélettel az Európai Bíróság egy nagyon fontos szemléletváltást is hozott. Lényeges áttörés volt ugyanis, hogy egy tagállammal szemben magánfelek javára úgy "ítélt" kártérítést a Bíróság a közösségi (jelenleg uniós) jog alapján, hogy ezt a közösségi (jelenleg uniós) jog közvetlen hatályának és alkalmazhatóságának elvétől függetlenül tette. A Francovich ítélet arra mutatott irányt, hogy a tagállamot már az EGK-Szerződés 5. [később EK-Szerződés 10. cikk, jelenleg EU-Szerződés 4. cikk (3)] cikkében megfogalmazott "primer" kötelezettségének megszegése alapján kárfelelősség terheli a nem megfelelő tagállami jogharmonizáció következtében károsult magánfelekkel szemben.⁵⁸⁰

Az állami kárfelelősség feltételeit az Európai Bíróság a Brasserie du Pecheur/Factortame (III.) ügyben⁵⁸¹ tisztázta. Az állami kártérítési felelősség feltételeit összekötötte és párhuzamba állította az Unió szerződésen kívüli felelősségének feltételeivel. A logika egységes feltételrendszer alkalmazása az állami kártérítési felelősségre és az Unió deliktualis kártérítési felelősségére. Az Európai Bíróság az ítéletében általános megállapításaival részben eltért a Francovich ügyben kifejtettektől. Három alapfeltételt állapított meg az uniós (akkor közösségi) jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség megnyílására:

- a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek, és a norma alapján a jog tartalma azonosítható,
- a jogsértés és a kár bekövetkezte között okozati összefüggés álljon fenn,

⁵⁷⁸ C-6/90 és C-9/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v Olasz Köztársaság egyesített ügyek [1991] EBHT I-5357

⁵⁷⁹ Tito Ballarino 1990: i.m. 101. o.

⁵⁸⁰ Kecskés: A 169-es levéltől a Francovich jelenségig. Magyar Jog 1994/4., 200. o.; Josephine Steiner: From Direct Effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law. European Law Review, 1993/2, 4-5. o.

⁵⁸¹ C-46 és 48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1995] EBHT I-1029. Az ítélet egyesített ügyekben született, ráadásul mindkettőnek volt már előzménye az Európai Bíróság előtt. Az egyikben a német sörtiltasági törvény előírásai ütköztek az EGK-Szerződés 30. (EUM-Szerződés 34.) cikkébe és ennek alapján indított egy francia sörfőzde kártérítési pert német bíróság előtt. A másik ügyben a brit kereskedelmi hajózási törvénynek a hajók nyilvántartásba vételéről szóló bizonyos rendelkezései ütköztek az EGK-Szerződés 59. (később EK-Szerződés 49., jelenleg EUM-Szerződés 56.) cikkébe és ennek alapján indítottak felperesek kártérítési pert angol bíróság előtt.

- a jogsértés kellően súlyos legyen.⁵⁸²

Az Európai Bíróság későbbi esetjogában igyekezett pontosítani a három alapfeltétel értelmezését.⁵⁸³

6.5./ Az ajánlás (*recommandation, raccomandazione*) és a vélemény (*opinion, parere*)

Mind az elméletben, mind a gyakorlatban vitatott, hogy az ajánlás és a vélemény tekinthető-e az uniós jog forrásának. Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke ugyan felsorolja őket az intézmények által kibocsátható jogi aktusok között, de hozzáteszi, hogy az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.⁵⁸⁴

Az EUM-Szerződés 292. cikke alapján ajánlást a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank fogad el. A Bizottság és az Európai Központi Bank azonban csak a Szerződésekben külön meghatározott esetekben. A 132. (ex 110.) cikk értelmében az Európai Központi Bank véleményeket is adhat.

Ha a kötelező erőt tekintjük a jogforrási jelleg kritériumának, az ajánlásokat és véleményeket nem tekinthetjük az uniós jog forrásainak. Azonban az uniós jog részét képezik, amennyiben korlátozott joghatást eshetőlegesen kiváltanak.⁵⁸⁵

A nem kötelező aktusok alkalmazása nem az Európai Unió kizárólagos sajátossága. Az ilyen aktusok tipikusak a szuverén államokból álló nemzetközi szervezetek esetében.

Az Unió intézményei számos funkciót látnak el, egy részük jogalkotást kíván, más részük csupán iránymutatást. Ezért sem az ajánlásokat, sem a véleményeket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Igen fontos szerepük van az Unió politikáinak kialakításában és végrehajtásában. Bár formálisan nem citálhatók, mint az uniós jog forrásai, de figyelembe kell őket venni, mint az Unió jogalkotási folyamatának segédelemeit.

⁵⁸² Blutman: i.m. 445-447. o.

⁵⁸³ C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063; C-5/94 R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. [2006]; C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94 Erich Dillenkofer v Németország [1996] EBHT I-4845; C-424/97 Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein [2000] EBHT I-5123; C-127/95 Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [1998] EBHT I-1531; C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063

⁵⁸⁴ Az ESZAK-Szerződés jogalkotási aktusként a *határozatot* és az *ajánlást* jelölte meg, nem kötelező aktus az *állásfoglalás* volt. Az ajánlást az irányelvhez hasonlóan határozta meg, tehát az elérendő célt tekintve kötelező és a címzettjére, a tagállamra bízta, hogy a cél eléréséhez szükséges eszközöket meghatározza. Az ESZAK esetében az ajánlást mindenképpen jogforrásnak kellett tekinteni.

⁵⁸⁵ C-188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363; Blutman: i.m. 236. o.

Mivel nincs kötelező jellegük, az ajánlás és a vélemény elvileg nem lehet az Európai Bíróság előtti semmisségi per tárgya,⁵⁸⁶ előzetes döntéshozatali eljárásnak azonban, legalább követett módon, igen.

Általánosságban az ajánlás egy adott cselekvés, magatartás kieszközlését célozza a címzett részéről, a nemzeti jogalkotások közelítésének indirekt eszköze. Abban különbözik az irányelvtől, hogy nincs kötelező hatálya.⁵⁸⁷ Az ajánlás címzettjei általában a tagállamok, kivételesen jogi vagy természetes személyek. Az ajánlás általában akkor használatos, ha az adott uniós szerv saját kezdeményezésére foglal állást egy kérdésről.⁵⁸⁸ Az ajánlás előnye a kibocsátó szempontjából, hogy nem igényel hosszadalmas, bonyolult döntéshozatali eljárást, az adott intézmény saját elhatározása alapján születik. Adott esetben jelzi a kötelező uniós jog jövőbeni alakulását, esetleg interpretatív erővel bír kötelező aktusoknál.⁵⁸⁹

A bírósági gyakorlat szerint az ajánlásokat nem lehet félretenni, hogy nincs semmilyen jogi hatásuk. Az Európai Bíróság elfogadta annak vizsgálatát, vajon az ajánlásnak van-e jogi hatása, ha egy tagállam nem teszi meg az ajánlott cselekvést.⁵⁹⁰ Vannak esetek, amikor az Európai Bíróság megsemmisített ajánlásokat, rámutatva, hogy megtámadási kereset indítható az intézmények minden olyan aktusával szemben, függetlenül annak természetétől vagy formájától, melyek jogi hatást kívánnak kiváltani.⁵⁹¹ Az igaz, hogy nem teremtenek jogokat, melyek bíróság előtt érvényesíthetők (közvetlen hatály hiánya), de a nemzeti bírásoknak tekintettel kell lenni az ajánlásokra is, mikor megoldanak egy esetet. Különösen így van ez, ha az ajánlások a nemzeti vagy uniós jog értelmezésében segíthetnek vagy kötelező uniós rendelkezések kiegészítésére szánták.⁵⁹² Az Európai Bíróság a Grimaldi ügyben ezen általános tételeket a következőképpen fogalmazta meg: „...az ajánlások még a címzettjeik tekintetében sem célozzák kötelező joghatás kiváltását. Következésképpen nem hozhatnak létre olyan jogokat, amelyekre magánfelek nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak....A kérdéses aktusok nem tekinthetők minden jogi hatást nélkülözőknek. Valójában a nemzeti bíróságok az előttük fekvő jogviták elbírálása során kötelesek figyelemmel lenni rájuk, amikor ezek az aktusok olyan nemzeti rendelkezések

⁵⁸⁶ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk.

⁵⁸⁷ Ballarino 2010: i.m. 112. o.

⁵⁸⁸ Garamvölgyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. 3093. o.

⁵⁸⁹ Várnay - Papp 2010: i.m. 216. o.

⁵⁹⁰ C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283

⁵⁹¹ Mathijsen 2010: i.m. 34-35.o.

⁵⁹² Mathijsen 1990: i.m. 115. o.

értelmét világítják meg, amelyeket végrehajtásuk érdekében hoztak, vagy amikor ezeknek a rendelkezéseknek a célja kötelező közösségi jogi rendelkezések kiegészítése.”⁵⁹³

Az ajánlás a hazai joggyakorlatban leginkább a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény fogalmai szerint az „állami irányítás egyéb jogi eszközeire”, azon belül is a „jogi iránymutatások” közé tartozó „állásfoglalásra” és „irányelvre”; a 2011. január 1-től hatályos jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendszerében a „közjogi szervezetszabályozó eszközökre” („normatív határozat”, „normatív utasítás”) emlékeztet. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv-t a 121/2009. (XII.17.) AB határozat 2010.12.31. hatállyal megsemmisítette, a helyébe lépett a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.

Úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotás törekszik az Unió nem kötelező jogi aktusai, de adott esetben még a Bizottság közleményeinek is a hazai implementációjára, mégpedig az állami irányítás egyéb jogi eszközein, illetve a szabályozó hatóságok különböző más aktusain keresztül. Felmerülhet kérdésként az, ha egy adott irányelv implementációja megtörténik, akkor a magyar jogszabály értelmezése körében mennyiben és milyen mértékben relevánsak közvetlenül az uniós ajánlások, illetve ha valamilyen formában az ajánlás a nemzeti jogrendbe vagy legalábbis valamely normatív szabályozásba átkerül, akkor a két (jog)forrás ütközését, hogyan kell megítélni. Egy uniós ajánlás, ha semmilyen formában nem jelenik meg a nemzeti jogban, akkor csak mint kötelező erejű uniós jogi aktus lehetséges értelmezéseként képes bármiféle hatást gyakorolni a nemzeti bíróságok döntéseire, amely nem több, mintha a bíróság valamely jogtudományi, szakirodalmi hivatkozást fogadna el döntésének alapjául. Ezek elfogadásának alapja pedig az adott szakirodalmi „uniós szerv” által kifejtett álláspont meggyőző ereje, logikai zártsága lehet, azaz nem jogi normaként érvényesülnek.⁵⁹⁴

Az uniós jogban alkalmazott ajánlás és a hazai állami irányítás egyéb jogi eszközei között alapvető megközelítésbeli különbség van, az uniós ajánlásnak nincs kötelező ereje, az állami irányítás egyéb jogi eszközének jellegzetessége viszont az volt, hogy külső jogviszonyokban nem volt jogi hatása, a szervezeti jogviszonyokban azonban az irányított szervre kötelező erővel bírt.⁵⁹⁵ A Legfelsőbb Bíróság az ajánlás szigorúbb értelmezése mellett foglalt állás. Az ajánlás is kötelezően betartandó a nemzeti hatóságok számára, a bíróság annak be nem tartását jogszabálysértésként értékeli. Ebben az esetben is van azonban különbség az ajánlás és egy kötelező erejű jogszabály között. A különbség az, ha

⁵⁹³ 322/88 Salvatore Grimaldi v Fonds de maladies professionnelles [1989] EBHT 4407 16.,18. pontok.

⁵⁹⁴ LB Kfv. IV. 37220/225/7 sz. ítélet; Kovács András: Kötelezőek a szabályozó hatóságok normatív aktusai? 12. o., Jogi Fórum <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/374> (utolsó letöltés 2011.07.05.)

⁵⁹⁵ Kovács: i.m. 14. o., FB 7.K.33879/2006/21 sz. ítélet

az ajánlás kötelező erejű jogi normába, azaz jogszabályba ütközik, akkor a jogszabályba ütköző ajánlás alapján hozott belső közigazgatási határozat jogsértő, rendes bíróság hatáskörében eljárva az ilyen határozatot hatályon kívül helyezheti.⁵⁹⁶

A Fővárosi Bíróság által követett újabb értelmezés szerint az ajánlás nem kötelező erejű, attól a jogalkalmazás során a nemzeti hatóság eltérhet, de az eltérést köteles megindokolni.⁵⁹⁷

Az indoklási kötelezettség mértéke alapján az ajánlások három csoportba sorolhatók:⁵⁹⁸

- Az „eljárást indító ajánlások” [pl.: EUM-Szerződés 121. (ex 99.) cikk (4), 219. (ex 111.) cikk (3)], melyek jellegüknél fogva a Bizottság jogalkotási javaslataihoz hasonlóak. Ezek indoklásának tartalmaznia kell a jogalkotás kezdeményezésének alapjául szolgáló alapvető indokokat. Mivel harmadik személyekre nem bírnak joghatással, az indoklás elmulasztása nem szolgálhat alapul keresetindításra.
- „Eljárást lezáró ajánlások”, melyek hasonlóak a rendeletekhez, irányelvekhez, határozatokhoz, de kötelező erővel nem bírnak, inkább politikai célokat fogalmaznak meg. Ilyen ajánlások elfogadására teremt lehetőséget az EUM-Szerződés olyan területeken, ahol kizárt a tagállami jogszabályok harmonizációja. [pl.: 165. (ex 149.) cikk (4), 166. (ex 150.) cikk (4), 167. (ex 151.) cikk (5), 168. (ex 152.) cikk (6)]. Mivel ezen ajánlások jogi jelentőséggel bírhatnak egyéb rendelkezések értelmezésekor, érvényesül velük szemben az a követelmény, hogy a célkitűzés, illetve a ténybeli és jogi megfontolások tekintetében kellő mértékű indoklást tartalmazzanak.
- Azon ajánlások, amelyek teljesítésének elmulasztása szankciók megállapításához vezet, méghozzá a gazdasági és monetáris unió területén [EUM-Szerződés 121. (ex 99.) cikk (4), 126. (ex 104.) cikk (7) és (8)], illetve alapelvek megsértése esetén (EU-Szerződés 7. cikk). Annak ellenére, hogy a címzett tagállamok tekintetében közvetlenül nem bírnak joghatással, elmulasztásuk az érintett tagállam számára jelentős súllyal bíró intézkedésekhez vezethet.

A vélemény egy nézet, álláspont kifejezése egy adott kérdésről, általában felkérésre. Kötelező döntések előkészítésére szolgáló közbenső eszköz.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ LB Kfv. 39. 361/2001/4., Kovács: i.m. 13. o.

⁵⁹⁷ Fővárosi Bíróság 7.K.30.467/2005/45. számú ítélet (2006.02.08.), Kovács: i.m. 10. o.

⁵⁹⁸ Wynands-Szentmáry Kinga: 296. cikk, In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011., 3141. o.

A vélemények általában két célból születnek:

- később kibocsátandó jogi aktusok előkészítését szolgálják,
- meghatározott eseményről általános értékelést adnak [EUM-Szerződés 156. (ex 140.) cikk].⁶⁰⁰

6.6./ A jogalkotás eljárási és technikai aspektusai

6.6.1./ Döntéshozatali eljárások

A Lisszaboni Szerződés előtt a Közösségekben nagyon sokféle döntéshozatali eljárás létezett. A klasszikus felállásban a Bizottság a javaslattevő, a Tanács jogalkotó vagy társjogalkotó, az Európai Parlament konzultatív vagy társjogalkotó. Más szervek - mint a Gazdasági és Szociális Bizottság; a Régiók Bizottsága; ha nem saját jogalkotó hatáskörben járt el, az Európai Központi Bank – tanácsadó, véleményező szervként részt vettek a döntéshozatalban. Az Európai Közösség jogi aktusait négy intézmény, alapvetően hat eljárás szerint hozhatta meg. A jogi aktusokat négy csoportba lehetett sorolni aszerint, hogy mely közösségi intézmények adták ki őket és milyen eljárás alapján. Az alapító szerződések hat alapvető eljárást határoztak meg a Közösség döntéshozatali mechanizmusában, és pontosan meghatározták, hogy mely tárgykörben, melyik eljárást kell alkalmazni.

Az első csoportba a Bizottság által saját vagy delegált hatáskörében, saját eljárásában hozott aktusok tartoztak. A Tanács által delegált hatáskörben történő, komitológia eljárásnak nevezett döntéshozatalnak öt változata volt: tanácsadó bizottsági, irányítóbizottsági, szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, védintézkedési eljárás. Itt tehát a Bizottság rendeleteiről, határozatairól, irányelveiről, ajánlásairól, véleményeiről van szó.

A második csoportba a Tanács által kiadott aktusok sorolhatók, melyek négy eljárás szerint születhettek meg. A négy eljárást egyrészt a Bizottság javaslatára induló folyamat, másrészt az Európai Parlament egyre növekvő szerepe jellemezte.

A négy eljárás a következő:

⁵⁹⁹ Blutman: i.m. 235. o.

⁶⁰⁰ Garamvölgyi, In: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. 3093. o.

- a./ *konzultációs eljárás* a Római Szerződés által bevezetett klasszikus határozathozatali forma [eredetileg a 149. cikk (1) bekezdése, a Maastrichti Szerződés után 189a. cikk],
- b./ *kooperációs eljárás*, melyet az Egységes Európai Okmány vezetett be [EGK-Szerződés 149. cikk (2) bekezdése, majd EK-Szerződés 189c, később 252. cikk],
- c./ az Egységes Európai Okmány intézményesítette az *egyetértési eljárást*, ez azt jelentette, hogy a Tanács határozatához az Európai Parlament előzetes, a Bizottsági javaslatával egyező véleménye volt szükséges,
- d./ a Maastrichti Szerződés hozta be az *információs határozathozatali eljárást*, melynek keretében a Parlamentet a Tanács határozata előtt tájékoztatni kellett.

A harmadik csoportba az Európai Parlament és a Tanács közös aktusai tartoznak, melyek a Maastrichti Szerződés által bevezetett, az EK-Szerződés akkor új 189b, később 251. cikkében szabályozott *együtt döntési (co-decision) eljárás* termékei. Ezekkel kapcsolatban a Maastrichti Szerződéssel módosított EK-Szerződés 191. cikke úgy rendelkezett, hogy a 189b. cikkben meghatározott eljárás szerint elfogadott rendeleteket, irányelveket, határozatokat az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A kettős aláírás mintegy a lehető legkonkrétabb módon szimbolizálta ezen aktus közös jellegét. A második aláírás időpontja, mely a 191. cikk szövegezéséből következően a Tanács elnökéé kellett, hogy legyen, tulajdonképpen az aktus elfogadásának, meghozatalának hivatalos dátuma. Az együttdöntési eljárásban elfogadott jogszabályok első csoportját az Európai Parlament és a Tanács elnöke egy rövid ceremónia keretében írta alá 1994. március 23-án.⁶⁰¹

A költségvetés elfogadására egy újabb külön eljárásban került sor, melyben szintén részt vett a három közösségi intézmény: a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament.

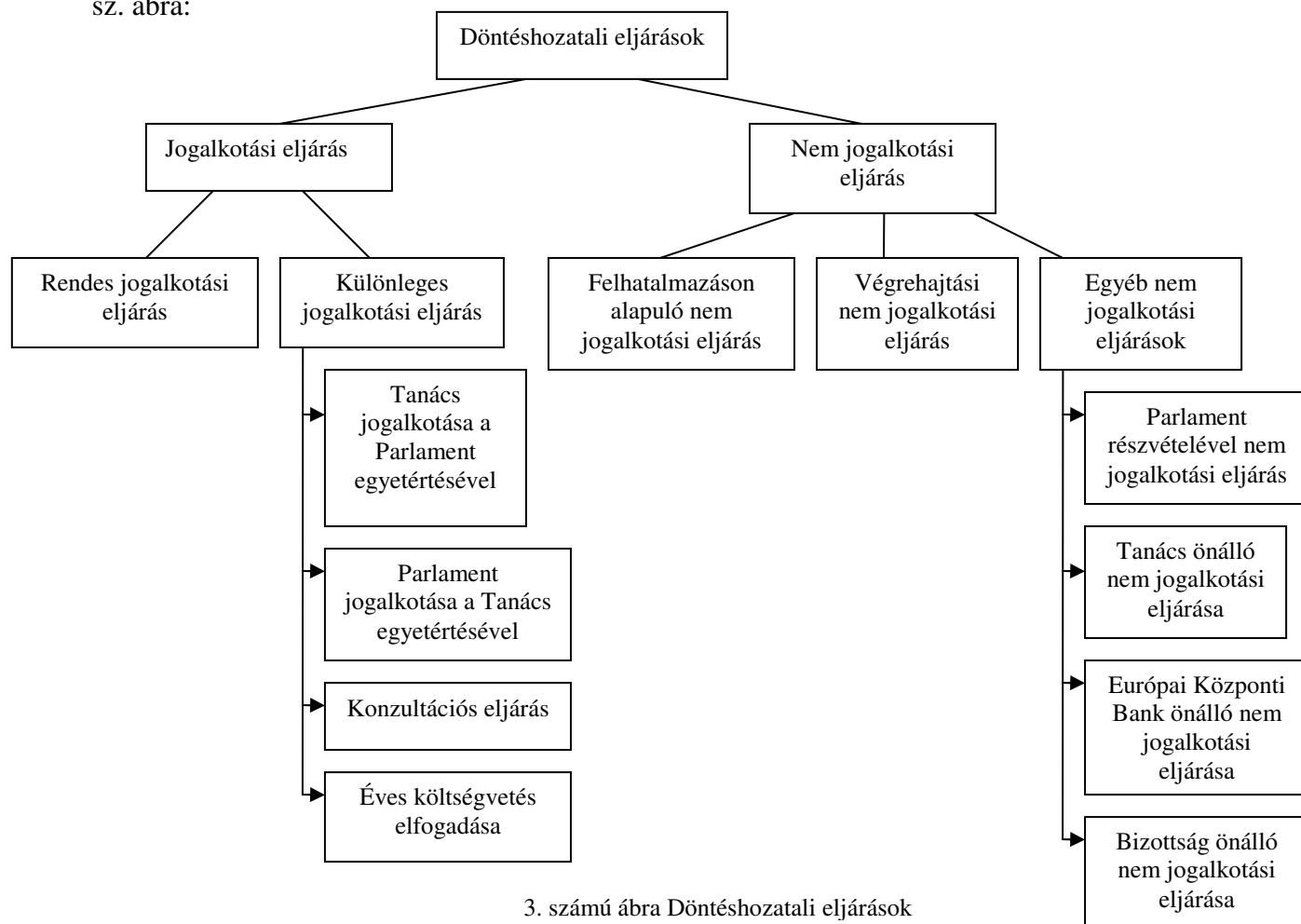
Végezetül a negyedik csoportba az Európai Központi Bank által saját hatáskörében, saját eljárásában hozott aktusok (rendelet, határozat, ajánlás) tartoztak.

Lisszabont követően az Unióban továbbra sincs egységes döntéshozatali vagy akár jogalkotási eljárás. Változatlanul jellemző, hogy sokféle, egymástól esetenként jelentősen eltérő döntéshozatali eljárás létezik, melyek alkalmazása a szabályozott jogterülettől, az egyes aktusok jellegétől függ. A Szerződések konkrétan és jogterületenként meghatározzák, hogy mikor, melyik döntéshozatali eljárást kell alkalmazni.⁶⁰²

⁶⁰¹ Alan Dashwood: Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union, European Law Review, August 1994., 363. o.

⁶⁰² Blutman: i.m. 142. o.

A döntéshozatali eljárásokat nem könnyű tipologizálni, azt több szempont szerint is meg lehet tenni. A döntéshozatali eljárások egyfajta rendszerezését mutatja be az alábbi 3. sz. ábra:



Az uniós jogi aktusok megalkotására irányuló eljárások, azok végtermékét képező jogi aktusok típusaitól függően, két nagy csoportra oszthatóak:

- „*jogalkotási eljárás*”, melyben „jogalkotási aktusok” születnek,
- „*nem jogalkotási eljárás*”, melyben „nem jogalkotási aktusok” születnek.

A „nem jogalkotási eljárás” irányulhat jogszabályok, általános hatályú jogi aktusok elfogadására és egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására. Ezért helyesebb lenne a „jogalkotási eljárást” „törvényalkotási eljárásnak”; az általános hatályú jogi aktusok megalkotására irányuló „nem jogalkotási eljárást” „jogalkotási eljárásnak” nevezni és csak az egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására irányuló „nem jogalkotási eljárást” hívni „nem jogalkotási eljárásának”.

A „*jogalkotási eljárásban*”, mely a két alaptípus közül a magasabb szintű, a jogi aktusok elfogadása mindig az Európai Parlament és a Tanács részvételével történik.

A jogalkotási eljárás általában a Bizottság javaslatával indul, de a Szerződések által külön meghatározott esetekben jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatóak.⁶⁰³

A Bizottság korábbi kezdeményezési monopóliuma megszűnt, mely egyrészt a pillér rendszer megszüntetésének következménye, másrészt az intézményközi egyensúly erősítését szolgáló lépés.⁶⁰⁴

A jogalkotási eljárásnak is két fajtája van:

- „rendes jogalkotási eljárás”,
- „különleges jogalkotási eljárás”.

A „*rendes jogalkotási eljárás*” rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Ezt az eljárást az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke határozza meg.⁶⁰⁵ A korábban együttdöntési eljárásnak nevezett eljárást a Lisszaboni Szerződés tette általános jogalkotási eljárássá, 40 új tárgyra kiterjesztve jelentősen megnövelt azon területek száma, melyen a döntéshozatal ebben az eljárási formában történik. Jelenleg mintegy 82 - 85 szabályozási tárgy tartozik a rendes jogalkotási eljárás alá.⁶⁰⁶ Az eljárás lényege, hogy a Bizottság javaslatával induló tervezet az intézmények közötti vélemény különbségek esetén három olvasatban kerülhet az Európai Parlament elé. A Parlament elzárkózása esetén a Tanács nem alkothatja meg a jogszabályt. A Parlament a döntéshozatalban társjogalkotó.

A „*különleges jogalkotási eljárás*” a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek, vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.⁶⁰⁷ A különleges jogalkotási eljárások az Európai Parlament jogosítványaitól függően kategorizálhatók:

- a./ Tanács jogalkotása a Parlament egyetértésével,
- b./ Parlament jogalkotása a Tanács egyetértésével,
- c./ konzultációs eljárás,

⁶⁰³ EUM-Szerződés 289. cikk (4)

⁶⁰⁴ Fazekas: i.m. 85. o.

⁶⁰⁵ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés

⁶⁰⁶ Kertész Ágnes: §§ 292 – 294. cikk. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011, 3119-3123. o.; Fazekas: i.m. 89. o.

⁶⁰⁷ EUM-Szerződés 289. cikk (2) bekezdés

d./ Az éves költségvetés elfogadására irányuló eljárás.

a./ A *Tanács jogalkotása a Parlament egyetértésével* eljárásban a jogalkotási aktust a Tanács fogadja el az Európai Parlament egyetértésével. A Parlament megakadályozhatja a jogalkotási aktus elfogadását, amennyiben azzal nem ért egyet. A Parlament egy olvasatban tárgyalja a javaslatot, ahhoz módosítást nem fűzhet. Ilyen eljárás alkalmazandó például az EUM-Szerződés 25. (ex 22.) cikk második albekezdése szerint az uniós polgárok jogainak megerősítésére és kibővítésére szolgáló rendelkezések elfogadására.

b./ A *Parlament jogalkotása a Tanács egyetértésével* eljárásban a jogalkotási aktust az Európai Parlament fogadja el, a Tanács egyetértésével. Ilyen eljárás alkalmazandó, amikor a Parlament rendeletben szabályozza az EU-Szerződés 228. cikk (4) bekezdése alapján az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános feltételeket.

c./ A *konzultációs eljárásban* az Európai Parlamentnek csupán véleményezési joga van. A Bizottság kezdeményezésére a Tanács dönt a jogalkotási aktus elfogadásáról, miután a Parlament véleményt nyilvánított. A Parlament véleménye a Tanácsot nem köti. A Parlament egy olvasatban tárgyalja a javaslatot. A konzultációs eljárás is lehet kétféle aszerint, hogy a Tanács minősített többséggel vagy egyhangúlag dönt. Az előbbire példa a kutatás és technológiai fejlesztés egyedi programjainak elfogadása, míg az utóbbi eljárás alkalmazandó például a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén az EUM-Szerződés 81. (ex 65.) cikk (3) bekezdés alapján a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedések elfogadása során.

d./ Az *Unió éves költségvetésének elfogadására irányuló eljárás* speciális különleges jogalkotási eljárás, melyet az EUM-Szerződés 314. (ex 272.) cikke részletez. Az éves költségvetést a korábban meghatározott több éves pénzügyi keretre tekintettel, azzal összhangban kell elfogadni. A többéves pénzügyi keret elfogadása különleges jogalkotási eljárásban, méghozzá egyetértési eljárásban történik, a Tanács egyhangú szavazással rendeletben fogadja el a Parlament egyetértése mellett. Az Unió éves költségvetését a Tanács és a Parlament közösen fogadja el.

„*Nem jogalkotási eljárás*” minden olyan, jogi aktus elfogadására irányuló döntéshozatali eljárás, amely nem minősül „jogalkotási eljárásnak”. A „nem jogalkotási eljárások” sokfélék lehetnek, attól függően, hogy mely intézmények és szervek működnek közre, milyen jogosultsággal. Ezen eljárások nehezen rendszerezhetők.

A „nem jogalkotási eljárások” kategóriái, követve a nem jogalkotási aktusok csoportosítását:

a./ felhatalmazáson alapuló aktusok megalkotására irányuló eljárás,

b./ végrehajtási aktusok elfogadására irányuló eljárás,

c./ egyéb nem jogalkotási eljárások.

a./ *A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására irányuló nem jogalkotási eljárás* alapja az EUM-Szerződés 290. cikke. Jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére, olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amely a jogalkotási aktusok egy nem alapvető rendelkezéseit rögzítik, illetve módosítják. A felhatalmazást adó jogalkotási aktus meghatározza a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát.

b./ *Végrehajtási aktusok elfogadására irányuló nem jogalkotási eljárás* alapja az EUM-Szerződés 291. cikke. Ha egy kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkében előírt esetekben a (közös kül- és biztonságpolitika) a Tanácsra. A Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmus (komitológia) szabályait és általános elveit az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 1-én hatályba lépett 182/2011/EU rendelete szabályozza, mely részletesen ismertetésre került a végrehajtási aktusok bemutatásánál.

c./ Az egyéb nem jogalkotási eljárások:

- az Európai Parlament részvételével történő nem jogalkotási eljárás,
- a Tanács önálló nem jogalkotási eljárása,
- a Bizottság önálló nem jogalkotási eljárása,
- az Európai Központi Bank önálló nem jogalkotási eljárása.

c1./ *A Parlament részvételével történő nem jogalkotási eljárásnak* is több változata lehetséges. Az egyikbe azon esetek tartoznak, ahol a Parlamentnek véleményezési joga van és a nem jogalkotási aktust a Tanács fogadja el. Ilyen például az EUM-Szerződés 78. cikk (3) bekezdése szerinti átmeneti intézkedések elfogadása, ha egy vagy több tagállam olyan szükségállapottal szembesül, amelyet harmadik ország állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Vannak olyan nem jogalkotási eljárások is, ahol a Parlamentnek nem véleményezési, hanem egyetértési joga van. Ilyen például az EUM-Szerződés 329. cikk (1) bekezdése alapján a felhatalmazás megerősített együttműködés létrehozására.

c2./ *A Tanács önálló nem jogalkotási eljárásban*, a Parlament részvétele nélkül is hozhat jogszabályokat. Ilyen szabályozási terület például a közös vámtarifa, amelynek

vámtételeit az EUM-Szerződés 31. (ex 26.) cikke alapján a Tanács állapítja meg, vagy a közös agrárpolitika, ahol a Tanács az EUM-Szerződés 42. (ex 36.) cikke alapján engedélyezheti támogatás nyújtását, a 43. (ex 37.) cikk (3) bekezdése alapján intézkedéseket fogadhat el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiség korlátozások rögzítésére, a halászati lehetőségek meghatározására és elosztására.

c3./ A Bizottságnak nemcsak felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási szabályozó hatásköre van, hanem a Szerződések alapján, saját jogon is elfogadhat általános hatályú aktusokat *önálló nem jogalkotási eljárásban*. Például az előbb említett közös agrárpolitika terén az EUM-Szerződés 44. (ex 38.) cikke alapján meghatározhatja a kiegyenlítő díjak összegét és engedélyezhet egyéb intézkedéseket a piaci egyensúly helyreállítása érdekében.

c4./ Az Európai Központi Bank *önálló nem jogalkotási hatásköre* az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) cikkén alapszik. Az EKB a hatáskörébe tartozó rendeleteket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket nem jogalkotási eljárás keretében hozza meg.

6.6.2./ Típus és forma megválasztása

Az alapító szerződések eredendően nem tették kötelezővé a közösségi intézmények számára, hogy minősítsék az általuk hozott jogszabályokat. Ilyen értelmű kötelezettséget a Bizottság 1960. szeptember 7-én kiadott határozata vezetett be, az Európai Bíróság azonban nem ismerte el semmisségi okként ennek a kötelezettségnek a megsértését. A minősítési kötelezettség hiánya alkalmanként bizonytalansághoz vezetett. Az Európai Bíróság a NV International Fruit Company és társai ügyben⁶⁰⁸ a 983/70/EGK rendelet (1970.05.28.) 1. §-ról megállapította, hogy nem felel meg a rendelet követelményeinek és valójában egyedi határozatok együtteséről van szó. A C-325/91 sz. ügyben⁶⁰⁹ a Bizottság közleményéről állapította meg, hogy semmisségi per tárgya lehet, általános elvként rögzítve, hogy megsemmisítési eljárás indítható az intézmények minden olyan jogi aktusával szemben, függetlenül azok formájától, amelyek célja jogi hatás kifejtése.⁶¹⁰

A Lisszaboni Szerződés a jogi aktusok rendjének újraszabásával lényegesen csökkentette ezt a bizonytalanságot.

⁶⁰⁸ 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v Bizottság [1971] EBHT 411

⁶⁰⁹ C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283

⁶¹⁰ Ballarino 2010: i.m.. 114. o.

A jogi aktusok típusának és formájának az intézmények általi alkalmazását két forrás is meghatározza:⁶¹¹

- A hatáskör átruházás elve alapján a Szerződések rendelkezései többségében meghatározzák az alkalmazandó jogi aktus típusát és formáját.
- Az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdése értelmében a jogalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó jogalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától. Jogalkotási aktusok esetében tehát az Európai Parlament és a Tanács nem térhet el a Szerződésben előírt jogalkotási eljárástól és aktus formától. Nem alkothatnak különleges jogalkotási aktust, ha az EUM-Szerződés rendes jogalkotási aktust ír elő és fordítva, illetve a jogalkotási aktus formájaként nem alkothatnak rendeletet vagy határozatot, ha az EUM-Szerződés irányelvi formát ír elő, illetve fordítva.

A Szerződések meghatározzák, hogy az intézményeknek az adott jogi aktust milyen típus szerint kell megalkotni. Az EUM-Szerződés 289. cikkéből levezethető a jogi aktusok típusa. Ugye a két típus a „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktusok. A „jogalkotási aktusok” lehetnek „rendes” vagy „különleges” jogalkotási aktusok. „Rendes jogalkotási aktusok” alkalmazása esetében a Szerződések utalnak arra, hogy a jogi aktust rendes jogalkotási eljárásban, tehát az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke szerint, a Bizottság javaslata alapján, a Tanácsnak és a Parlamentnek közösen, egyetértés mellett kell megalkotni. „Különleges jogalkotási aktusok” esetében a Szerződések a 289. cikk (2) alapján („A Szerződések által külön meghatározott esetekben...”) kifejezetten rendelkeznek, hogy a jogi aktust „különleges jogalkotási eljárásban” kell megalkotni. Mind a „rendes”, mind a „különleges jogalkotási eljárásban” a jogi aktusok a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével születnek. „Nem jogalkotási aktust” kell elfogadni, ha a Szerződések nem mondják, hogy „rendes” vagy „különleges” jogalkotási eljárásban kell az aktust megalkotni. Akkor is „nem jogalkotási aktusról” van szó:

- ha a Parlament nem vesz részt a döntéshozatalban,
- ha a Parlament részt vesz, de nem a 294. (ex 251.) cikk szerinti eljárásban vagy a Szerződések nem írják elő, hogy „különleges jogalkotási eljárás” alkalmazandó.⁶¹²

Az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdésének rendelkezése is erősíti, hogy az alapító szerződések meghatározzák a jogi aktus típusát. Hofmann a 296.

⁶¹¹ Hofmann: i.m. 486. o.

⁶¹² Blutman: i.m. 146. o.

(ex 253.) cikk harmadik albekezdéséből azt a következtetést vonja le, hogy a felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok formája nemcsak az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében felsorolt valamelyik tipikus forma lehet (rendelet, irányelv, határozat), hanem atipikus forma is.⁶¹³ Véleményem szerint ez felhatalmazáson alapuló aktusok esetében vitatható, mind elméleti, mind gyakorlati alapon. Az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, melynek csak a rendeleti vagy a címzett nélküli határozati forma felel meg. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két év alatt a Bizottság csak rendelet formájában bocsátott ki felhatalmazáson alapuló aktust, tehát az intézményi gyakorlatban sem felhatalmazáson alapuló irányelvvel, sem felhatalmazáson alapuló határozattal, sem atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktussal nem találkozunk.

Amennyiben a Szerződések nem rendelkeznek a jogi aktus típusáról, az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikkének első albekezdése alapján a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg az arányosság elvével összhangban.

A Szerződések nem mindig határozzák meg, hogy az intézményeknek az adott jogi aktust milyen formában kell megalkotni. Ilyen például az EUM-Szerződés 165. (ex 149.) cikk (4) bekezdés, 166. (ex 150.) cikk (4) bekezdés, 167. (ex 151.) cikk (5) bekezdés, 168. (ex 152.) cikk (5) bekezdés, 169. (ex 153.) cikk (3) bekezdés.

Amennyiben a Szerződések a jogi aktus formájáról nem rendelkeznek, az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk első albekezdéséből levezethetően, azt az intézmények az alkalmazandó eljárásnak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, szintén az arányosság elvével összhangban.

Ilyen esetben tehát az EU-Szerződés 5. cikkének (4) bekezdése értelmében olyan jogi aktust kell választani, amely tartalmilag és formailag megfelel annak, ami a cél eléréséhez szükséges. Ez jelentheti azt, hogy adott esetben rendelet helyett irányelv vagy határozat elfogadására kerülhet sor, amennyiben ezzel elérhető a kívánt cél.

Az uniós jogi aktusok esetenként tartalmilag jobban hasonlítanak egy másik formára, mint arra, amilyen formában megjelennek. Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke a semmisségi pert szabályozva tételesen elismeri ezt a lehetőséget, amikor „rendeleti jellegű jogi aktusról” beszél. Ennek a problémának esetenként lehet jelentősége, amikor egy magánfél támadja az uniós aktus érvényességét az uniós bíróságok előtt. Az elhatárolás itt

⁶¹³ Hofmann: i.m. 487. o.

is fontos lehet.⁶¹⁴ A természetes vagy jogi személyek eltérő feltételek mellett indíthatnak eljárást az egyedi, igazgatási jogi aktusokkal és a normatív jogi aktusokkal szemben.

Magánfél egyedi, igazgatási aktusok közül azokkal szemben indíthat semmisségi pert, melyeknek címzettje, vagy amelyek közvetlenül és személyében érintik.⁶¹⁵ Az ilyen jogi aktusok tipikus formája határozat, típusa lehet jogalkotási vagy nem jogalkotási. A szigorúbb szabályozás indoka, hogy természetes vagy jogi személy ne támadhasson meg olyan egyedi aktust, melyhez „semmi köze”.

Magánfél olyan „rendeleti jellegű jogi aktusokat” támadhat az Európai Bíróság előtt, melyek közvetlenül érintik, és nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.⁶¹⁶

A „rendeleti jellegű jogi aktus” fogalmának értelmezésénél tartalmi és nem formai sajátosságokból kell kiindulni. Véleményem szerint „rendeleti jellegű jogi aktus” alatt általános hatályú, objektíve meghatározott helyzetre vonatkozó, minden elemében kötelező, tehát normatív, szabályalkotó és nem egyedi, igazgatási aktust kell érteni. Formáját tekintve lehet rendelet vagy címzett nélküli határozat. Az irányelv nem tartozik e kategóriába, mivel jellemzően nem absztrak módon meghatározott személyi körre vonatkozik, továbbá ahogyan a Törvényszék is megerősítette, jellegénél fogva a tagállamok által széles mérlegelési jogkörben meghozandó végrehajtási intézkedéseket von maga után.⁶¹⁷

A „nem tesznek szükségessé végrehajtási intézkedéseket” fordulat határozza meg a természetes vagy jogi személyek által semmisségi perben támadható normatív aktusok típusát: jellemzően nem jogalkotási aktusok, kivételesen lehetnek jogalkotási aktusok is, ha nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

Összefoglalva, álláspontom szerint az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés második fordulat alapján magánfelek tipikusan nem jogalkotási rendeletek vagy nem jogalkotási címzett nélküli határozatok jogszerűségének felülvizsgálatát kérhetik az Európai Bíróságnál közvetlen érintettség esetén.

Problémát okozhat a jogszabály tartalmának és formájának eltérése a tagállamok belső jogában való érvényesülés kérdéseinél, különösen a közvetlen hatály lehetőségénél is.

⁶¹⁴ Blutman: i.m.. 237. o.

⁶¹⁵ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés első fordulat

⁶¹⁶ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés második fordulat. Itt a magyar nyelvű változat pontatlanságára kell felhívni a figyelmet, mely a „nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket” megfogalmazást tartalmazza. Összevetve az angol, olasz, francia nyelvű változatokkal, „a nem tesznek szükségessé végrehajtási intézkedéseket” helyesebb.

⁶¹⁷ T-16/04 Arcelor SA v Parlament és Tanács [2010] EBHT II-211

Az Európai Bíróság következetes gyakorlata szerint a különböző aktusok közötti különbségtétel nem formai, hanem tartalmi alapokon nyugszik. Az Európai Bíróság több alkalommal is hangsúlyozta, hogy a jogi aktusokat nem elnevezésük, megjelölésük, hanem tartalmuk alapján kell minősíteni.⁶¹⁸

6.6.3./ Jelölés

Az uniós jogi aktusok jelölésére két módozat alakult ki:

- természetes számozás,
- CELEX – számozás.

A jelölés hagyományos módja a *természetes számozás*, melynek sémája:

- Rendelet: a jogalkotó megjelölése / sorszám / az elfogadás évszáma / annak jelzése, hogy az adott jogi aktust az Európai Unió vagy az EURATOM keretében fogadták el.: „*A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról*”⁶¹⁹
- Irányelv és határozat: a jogalkotó megjelölése / az elfogadás évszáma / sorszám / annak jelzése, hogy az adott jogi aktust az Európai Unió vagy az EURATOM keretében fogadták el.: „*Az Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról*”⁶²⁰

A Lisszaboni Szerződést megelőző pilléres rendszerben az utolsó elem arra utalt, hogy az adott jogi aktust az Európai Közösség I. pillérében (EK), a II. pillérében (KKBP) vagy a III. pillérében (IB) fogadták el.

A *CELEX-számozást* technikai okokból fejlesztette ki az intézményközi gyakorlat. A CELEX – szám felépítése a következő:

(szektor)(évszám)(betűjel)(aktus száma)

A fenti rendelet CELEX-száma: 32010R1259, a fenti irányelv CELEX-száma: 32011L0065

⁶¹⁸ 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v. Bizottság [1971] EBHT 411, 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337; 60/81 International Business Machines Corporation v Bizottság [1984] EBHT 2639

⁶¹⁹ HL L 343., 2010.12.29. 10-16 o.

⁶²⁰ HL L 174., 2011.7.1., 88-110. o.

A CELEX dokumentációs rendszerében a 1. szektor jelenti az alapító szerződéseket, a 3. szektor a másodlagos jogforrásokat, a 6. szektor a Bíróság döntéseit. Az évszám a jogi aktus keletkezési idejére utal, a betűjelek közül az R a rendelet, L az irányelv, D a határozat.⁶²¹ 2011. augusztus 12-től az egyszerűsítés érdekében a 6. szektorban változott a CELEX-számozás. Két új dokumentum fajta került bevezetésre („decision”, „view”) és a jelölések is változtak bírói szervenként. A Bíróság ítéletének jelölése korábban J volt, most CJ.⁶²²

6.6.4./ Indokolás

A szerkezeti felépítésüket tekintve az intézmények jogi aktusai négy részből állnak: cím, preambulum, rendelkező rész és záró rendelkezések.

Eredetileg a Tanács és a Bizottság volt köteles rendeleteit, irányelveit és határozatait indokolással ellátni és utalni azokra a javaslatokra és véleményekre, amelyeket az alapító szerződések alapján be kellett szerezni.⁶²³ Az ESZAK keretében indokolni kellett az állásfoglalásokat is. Az indokolási kötelezettség később kiterjedt az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendeletekre, irányelvekre és határozatokra⁶²⁴, valamint az Európai Központi Bank rendeleteire, határozataira.⁶²⁵

A Lisszaboni Szerződés módosításai értelmében az indokolási kötelezettség immár nemcsak a kötelező erejű jogi aktusok esetén áll fenn, hanem valamennyi jogi aktus esetén. A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.⁶²⁶ E szabály részben az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkének c) pontjában foglalt elvet juttatja érvényre, miszerint a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.⁶²⁷

A jogi aktusok *indokolása több célt* szolgál:

- a címzetteket segíti jogaik érvényesítésében azáltal, hogy ismerteti a meghozott intézkedés indokait és ezáltal megkönnyíti az intézkedés tartalmának megértését,

⁶²¹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 847-848. o.

⁶²² Newsletter 26/07/2011, update 1/09/2011 http://eur-lex.europa.eu/en/newsletter/newsletter_20110726.htm (utolsó letöltés 2011.09.15.)

⁶²³ EGK-Szerződés 190. cikk, EURATOM Szerződés 162. cikk

⁶²⁴ EK-Szerződés 253. cikk

⁶²⁵ EK-Szerződés 110. cikk

⁶²⁶ EUM-Szerződés 296. (ex 263.) cikk második albekezdés

⁶²⁷ Wynands-Szentmáry, In: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3138. o.

- a jogalkotó szempontjából lehetőséget teremt az önellenőrzésre, a jogalkotónak meg kell győződnie arról, hogy valóban megalapozott döntést hozott és ismertetnie kell a jogalkotás célját és módszerét,
- a jogalkotásban résztvevő egyéb intézmények számára egyfajta politikai ellenőrzési lehetőséget teremt,
- a jogalkalmazók, különösen az Európai Bíróság számára elősegíti az intézkedés értelmezését, arányosságának, jogszerűségének vizsgálatát.⁶²⁸

A jogi aktusok indokolásának kötelezettsége az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata szerint az uniós jog alapelvei közé tartozik, amely lényeges eljárási szabálynak minősül.⁶²⁹

Az indokolást úgy kell érteni, mint egyfelől utalást az alapító szerződések rendelkezéseire, melyek felhatalmazzák az intézményt az aktus kibocsátására, másrészt mint utalást az indokokra, melyek az intézményt az aktus meghozatalában motiválták.⁶³⁰

A jogi felhatalmazó rendelkezések, *a jogi alap* megjelölése azért is fontos, mivel az intézmények csak a Szerződések által kifejezetten biztosított hatásköröket gyakorolhatják. Vitás esetben eldönthető, hogy az adott intézmény az adott aktussal az adott területen a számára az alapító szerződésekben biztosított hatáskörben járt-e el. A jogi alap meghatározza a hatáskör gyakorlásának eljárását is, különböző területeken a hatáskör gyakorlása, a döntéshozatal különböző eljárásban történik, különböző intézmények különböző jogosítványokkal vesznek részt.⁶³¹

Problémát az jelenthet, ha egy aktus párhuzamosan több alapító szerződési rendelkezésre is alapozható és azok közül a jogi aktus megalkotásában résztvevő intézményeknek kell választania. Az Európai Bíróság értelmezése szerint a választás nem csupán az intézmény meggyőződésétől függ, hanem objektív tényezőkön kell alapulnia, melyek alkalmasak a bírói felülvizsgálatra. E tényezők lehetnek különösen az intézkedés célja és tartalma.⁶³²

A helyes jogi alap megválasztása körüli vitának nem csak tisztán formai jelentősége van, a jogi alap megválasztása hatással lehet a megtámadott aktus tartalmára.⁶³³

⁶²⁸ Wynands-Szentmáry, In: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3139. o.

⁶²⁹ 43/45 és 48/59 Lachmüller Peuvrier, Ehrhardt v Bizottság [1960] EBHT 933; T-183/97R Micheli v Bizottság [1997] EBHT II-1473; Wynands-Szentmáry, In: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3138.o.

⁶³⁰ Mathijsen 1990: i.m. 116. o.; Lasok - Bridge: i.m. 130. o.; Kapteyn - Verloren van Themaat: i.m. 201. o.

⁶³¹ Várnay - Papp 2010: i.m. 196. o.

⁶³² C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867, Mathijsen 2010: i.m. 36. o.

⁶³³ 45/86 Bizottság v Tanács [1987] EBHT 1493

Amennyiben egy aktus nem kellőképpen indokolt, az lényeges eljárási követelmény megsértéseként alapot teremt a megsemmisítésre, mely felhozható az Európai Bíróság előtt az aktus jogszerűségét felülvizsgáló eljárásban. A jogi aktust kibocsátó intézmény szempontjából az indokolási kötelezettség egy önellenőrzési eszköz, amennyiben az indokok kimunkálása feltételezi az intézmény eljárása előfeltételeinek figyelmes vizsgálatát. Ez különösen akkor jelentős, mikor az alapító szerződések rendelkezései meg nem határozott jogi fogalmakra vonatkoznak, vagy bizonyos mérlegelési lehetőséget adnak az intézményeknek.⁶³⁴

Amikor az alapító szerződésekben megjelölt célokhoz, feladatokhoz nincs konkrét felhatalmazás, döntéshozatali eljárás kapcsolva, az EUM-Szerződés 352. (ex 308.) cikke „szubszidiárius” jogalapot teremt.⁶³⁵ Az EK-Szerződés 308. cikkének megfogalmazásához képest a lisszaboni módosítással a cikkbe számos garanciális rendelkezés került be. Új elem a tagállami parlamentek szubszidiaritás kontrolljával kapcsolatos kötelezettség, az is, hogy jogharmonizációs intézkedések meghozatalára csak korlátozottan lehet igénybe venni ezt a felhatalmazást. A közös kül- és biztonságpolitika teljes egészében kívül marad a cikk hatókörén. A német Alkotmánybíróság újabb döntése szerint mostmár nemcsak az egységs belső piac megvalósítása céljából, hanem általánosan igénybe vehető szubszidiárius jogalapról van szó.⁶³⁶

Az Európai Bíróság a Görögország v Tanács ügyben kimondta, hogy a 308. (jelenleg 352.) cikkre, mint valamely intézkedés jogi alapjára történő hivatkozás csak abban az esetben szükséges, ha a Szerződés egyetlen más rendelkezése sem ruházza az intézményekre a szükséges hatáskört.⁶³⁷

Az *indokolás tartalma és terjedelme* tekintetében az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata alapján nem rögzíthető zárt követelményrendszer, de kiemelhető annak néhány alkotóeleme:⁶³⁸

- az indokolásnak a jogi aktus részét kell képeznie,⁶³⁹
- az indokolásnak a jogi aktust kibocsátó intézménytől kell származnia,⁶⁴⁰

⁶³⁴ Ballarino: i.m. 106. o.

⁶³⁵ „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különös jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.

⁶³⁶ Várnay - Papp 2010: i.m. 197-199. o.

⁶³⁷ C-62/88 Görögország v Tanács [1990] EBHT I-1527

⁶³⁸ Wynands-Szentmáry: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3139. o.

⁶³⁹ C-291/98 P. Sarrio SA v Bizottság [2000] EBHT I-9991

- a jogi aktus kibocsátását követően az indokolás nem módosítható, különösen nincs mód annak kiegészítésére a bírósági eljárás keretében,⁶⁴¹
- az indokolásnak tartalmazni kell az alapvető ténybeli és jogi elemek kifejtését, amelyek az intézkedés meghozatalához vezettek, még akkor is, ha azokat röviden fogalmazza meg,⁶⁴²
- az indokolásnak nem kell kiterjednie valamennyi ténybeli vagy jogi álláspontra, amennyiben a jogi aktus a tárgyat szabályozó rendelet,⁶⁴³
- a követelmény teljesítettnek tekinthető, ha utalás történik egy korábbi aktusban már kifejtett indokokra.⁶⁴⁴

Az indokolás mértékét meghatározza a jogi aktus jellege is. Általában elmondható, hogy a határozatok tekintetében szigorúbb követelmények érvényesülnek, mint a normatív jellegű, absztrakt szabályozást tartalmazó rendeletek és irányelvek esetén. Utóbbiak tekintetében elegendő az intézkedés meghozatalához vezető általános helyzet és az elérni kívánt átfogó célok leírása. Az egyedi jellegű határozatok esetében az indokolásnak utalnia kell valamennyi ténybeli elemre, amelyből az intézkedés jogszerűsége megállapítható, továbbá az intézkedés meghozatalához vezető valamennyi megfontolásra. A kötelező erővel nem bíró vélemények és ajánlások indokolására nem alkalmazhatóak egy az egyben az előbb ismertetett, joggyakorlatban megszilárdult elvek. Mivel közvetlen jogokat és kötelezettségeket nem teremtenek, a bennük foglalt célkitűzés és az általuk kifejtett közvetett joghatás szerint alakul az indokolási kötelezettség mértéke.⁶⁴⁵

A jogi aktusok indokolásának az Unió jog alapvető elveire, így a *szubszidiaritás és arányosság elvére* is ki kell térnie. A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés iktatta be az EK-Szerződésbe. A hatályos EU-Szerződés 5. cikk (3) bekezdés szerint „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedések terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

⁶⁴⁰ C-378/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937

⁶⁴¹ T-230/94 Frederick Farrugia v Bizottság [1996] EBHT II-185

⁶⁴² T-224/95 Tremblay v Bizottság [1997] EBHT II-2215

⁶⁴³ C-244/95 Moskof AE v Ethnikos Organismos Kapnou [1997] EBHT I-6441; C-304/01 Spanyolország v Bizottság [2004] EBHT I-6717

⁶⁴⁴ 1/69 Olaszország v Bizottság [1969] EBHT 277; Mathijsen 2010: i.m. 36. o.

⁶⁴⁵ Wynands-Szentmáry: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3140-3141. o.

Az Amszterdami Szerződés önálló jegyzőkönyvet csatolt az EK-Szerződéshez a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. A Lisszaboni Szerződéssel ez a jegyzőkönyv módosult, jelenleg az EUM-Szerződés 2. jegyzőkönyve.⁶⁴⁶ Egyik jelentős újítás a nemzeti parlamentek „szubszidiaritás-kontrolljának” beépítése. A jogalkotási aktusok tervezeteit és pontosított tervezeteit meg kell küldeni a nemzeti parlamenteknek. A nemzeti parlamentek a továbbítástól számított 8 héten belül indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismertetik azokat az okokat, amelyek alapján a tervezetet nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Az Unió intézményei figyelembe veszik a nemzeti parlamentek véleményét. A Jegyzőkönyv 5. cikke kötelezi a Bizottságot arra, hogy a jogalkotási javaslatok benyújtásakor indoklásában igazolja a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartását. Minőségi, illetve lehetőség szerint mennyiségi mutatókkal is igazolni kell, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, mint alacsonyabb szinten. Az EUM-Szerződés 69. cikke, a Jegyzőkönyvre utalva külön is rögzíti, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. Cím keretei között lévő büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (4. fejezet) és rendőrségi együttműködés (5. fejezet) terén a nemzeti parlamentek gondoskodnak arról, hogy a jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elvével.⁶⁴⁷

Az Európai Bíróság gyakorlatából kinőve, a megfelelő garanciák biztosítása érdekében, a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő jogi aktusokkal szemben követelmény, hogy *feleljenek meg az alapvető jogoknak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveknek*.⁶⁴⁸ Ilyen deklaratív hivatkozást maguk a jogi aktusok is tartalmaznak indoklásukban.

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő II. pilléres közös álláspontokat végrehajtó I. pilléres rendeletek jogszerűségének felülvizsgálata kapcsán, a Yusuf és Kadi ítéletben⁶⁴⁹ fektette le ezen követelmény alapjait. Megállapította, hogy az EK-Szerződés alkotmányos elve, hogy valamennyi közösségi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető

⁶⁴⁶ (2.) Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. HL C 115., 2008.5.9., 206. o.

⁶⁴⁷ Várnay - Papp 2010: i.m. 199-201. o.

⁶⁴⁸ Mint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, stb.

⁶⁴⁹ C-402/05 P. és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT 6351

jogokat, mivel ez jogszerűségük feltétele, melyet a Bíróságnak kell felülvizsgálnia a Szerződés által létrehozott teljes jogorvoslati rendszer keretében.

Az alapvető jogok és a Charta elveinek a jogalkotás során történő érvényre juttatása érdekében a Bizottság közleményben foglalta össze a jogi aktusok kezdeményezése során követni kívánt követelményeket.⁶⁵⁰

A jogi aktusok tervezetének megfogalmazása során célzott preambulumbekendések kerülnek alkalmazásra. Hatásvizsgálatot követően a Bizottság ellenőrzi az elkészített jogalkotási javaslat (vagy felhatalmazáson alapuló, illetve végrehajtási aktus) tervezetének jogszerűségét, különös figyelmet fordítva a Chartával való összhangjának biztosítására. Az alapjogokhoz szorosan kapcsolódó javaslatoknak olyan konkrét preambulumbekendéseket kell tartalmazniuk, amelyek kifejtik a javaslatoknak a Chartával való összeegyeztethetőséget. A preambulumbekendéseknek az a szerepe, hogy elmagyarázzák a szóban forgó jogi aktus elfogadását alátámasztó okokat, ily módon lehetővé téve, illetve megkönnyítve a Chartával való összeegyeztethetőség esetleges bírósági felülvizsgálatát. Kerülendő az olyan preambulumbekendések rutinszerű alkalmazása, amelyek mindössze a Chartával való összeegyeztethetőség tényét mondják ki. A preambulumbekendések felvétele nem pusztán formalitás, hanem a szóban forgó javaslat Chartával való összhangjának alapos ellenőrzését tükrözi. A javaslat Chartával való összhangját elmagyarázó preambulumbekendéseknek célzottan meg kell jelölniük, hogy pontosan melyek azok az alapjogok, amelyekre az érintett javaslat hatást gyakorol. Emellett az egyes alapjogokra vonatkozóan egyedi és külön preambulumbekendéseket kell beilleszteni, ha ez szükséges egy adott rendelkezés alkalmazási körének vagy a javaslatban található megoldásoknak az elmagyarázásához.

Az alapjogi vonatkozásokat az indokolásban össze kell foglalni. Amennyiben a jogalkotási javaslat a preambulumbekendések tanúsága szerint valóban hatást gyakorol az alapvető jogokra, az indokolásnak tartalmaznia kell egy olyan összefoglalást, amely kifejti, hogyan tartották be az alapvető jogokra vonatkozó kötelezettségeket. Az érzékeny javaslatok indokolását a hatásvizsgálatba és a jogalkotási javaslatba foglalt összes alapjogi aspektus összefoglalójának benyújtásával kell megerősíteni. Ez különösen azt fejtik ki, hogy a Bizottság milyen okokból gondolja indokoltnak az alapjogok korlátozásait a szükségesség és az arányosság alapján. Az összefoglaló nagyobb hangsúlyt kölcsönöz e

⁶⁵⁰ A Bizottság közleménye az EU Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról Brüsszel, 2010.10.19., COM(2010) 573 végleges

kérdésnek azáltal, hogy bemutatja a hatások és az összeegyeztethetőség tekintetében elvégzett alapos vizsgálatot.

Az *indokolási kötelezettség megsértése* lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke szerinti semmisségi per megindításához vezethet. Az indoklási kötelezettség megsértésének három fajtája különböztethető meg:

- az indokolás hiánya,
- az indokolás mennyiségileg hiányos volta, tehát nem kellő mennyiségű érv felsorakoztatása,
- az indokolás minőségileg hiányos volta.

Az indokolás hiánya vagy hiányossága esetén a jogi aktus önmagában nem érvénytelen, de megtámadható – azt csupán az Európai Bíróság nyilváníthatja semmisnek.⁶⁵¹

A javaslatokra és állásfoglalásokra való utalást illetően egy egyszerű megemlíítés elegendőnek tekinthető, az intézménynek nem kell megjelölni, hogy a javaslat vajon kedvező volt-e, még kevésbé kell cáfolni a konzultatív testületek eltérő véleményét.

6.6.5./ Aláírás

A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat (rendelet, irányelv, határozat) az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat (rendelet, irányelv, határozat) az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá.⁶⁵²

A rendelet, irányelv, valamint külön címzett kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott nem jogalkotási aktusokat az elfogadó intézmény elnöke írja alá.⁶⁵³

A Bizottság rendelet, irányelv, valamint külön címzett kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott nem jogalkotási aktusainak aláírását az Európai Bizottság elnökének határozata (2009. december 2.) a bizottsági rendeletek, irányelvek és a külön címzett kört nem tartalmazó határozatok aláírásáról rendezi.⁶⁵⁴

- A szóbeli eljárással elfogadott bizottsági rendeleteket, irányelveket és külön címzett kört nem tartalmazó határozatokat az elnök írja alá összefoglaló útján azon a bizottsági ülésen, amelyeken azokat elfogadják.

⁶⁵¹ Wynands-Szentmáry: Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3143. o.

⁶⁵² EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1)

⁶⁵³ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (2)

⁶⁵⁴ C(2009) 9848, HL L 332, 2009.12.17., 0078.o.

- Az írásbeli eljárással elfogadott bizottsági rendeleteket, irányelveket és külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat napi feljegyzésben kell felsorolni. Erre a napi feljegyzésre a bizottsági üléshez készített összefoglalóban hivatkozni kell, és a napi feljegyzést csatolni is kell az összefoglalóhoz, majd az összefoglalót az elnök az ülés során írja alá. Amennyiben valamely jogi aktus közzététele és hatálybalépése sürgős, az elnök a jogi aktus aláírási jogosultságát a főtitkárra ruházhatja át.
- A felhatalmazási eljárással elfogadott bizottsági rendeletek, irányelvek és külön címzetti kört nem tartalmazó határozatok aláírási joga azokat a bizottsági tagokat illeti, akiket az elfogadási hatáskörrel felruháztak.
- A hatáskör-átruházási eljárással vagy továbbruházási eljárással elfogadott nem jogalkotási aktusok aláírási jogosultsága azokat a felruházott tisztviselőket illeti, akiket az elfogadási hatáskörrel felruháztak.

6.6.6./ Közzététel, hatálybalépés

6.6.6.1./ Közzététel

A jogi aktusok közlése kétféleképpen történhet:

- az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő kihirdetéssel,
- a címzettekkel történő értesítéssel.

A két megoldás attól függően alakul, hogy milyen típusú, azaz jogalkotási vagy nem jogalkotási aktusról van-e szó, illetve az aktus tartalmaz-e külön címzetti kört.

A Hivatalos Lapban történő *kihirdetési kötelezettség* alá tartozó jogi aktusok köre folyamatosan bővült. Eredendően csak a rendeleteket kellett kihirdetni a Hivatalos Lapban. Az irányelvek és határozatok csak meghatározott számú jogalanyra vonatkoztak, ezért közvetlenül csak a címzettekkel kellett közölni őket az alapító szerződések előírásai szerint.⁶⁵⁵ Mivel az Európai Bíróság felülvizsgálhatta a határozatok jogszerűségét olyan felek kérésére is, akik nem címzettjei ugyan a kérdéses aktusnak, de közvetlenül és egyénileg érdekeltek, fontos volt, hogy ők is informálva legyenek a határozat tartalmát illetően. Ugyanez érvényes az irányelvekre is, hiszen az egyének fordulhattak és fordulhatnak olyan kérelemmel a nemzeti bíróságokhoz, hogy kérjenek előzetes döntést az Európai Bíróságtól az irányelvek érvényességével és értelmezésével kapcsolatban.

⁶⁵⁵ EGK-Szerződés 191. cikk

Következésképpen az irányelveket és azokat a határozatokat is, melyek harmadik személyek jogaira kihatással lehettek, publikálták a Hivatalos Lapban, mintegy informáló jelleggel. A Maastrichti Szerződés módosítása következtében a Hivatalos Lapban kihirdetendő intézményi aktusok köre bővült az együtdöntési eljárással elfogadott irányelvekkel, a valamennyi tagállamnak címzett irányelvekkel és az együtdöntési eljárással elfogadott határozatokkal. Az egyéb irányelveket és határozatokat a címzettekkel kellett közölni.⁶⁵⁶

Lisszabon óta az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni:

- a jogalkotási aktusokat,⁶⁵⁷
- a nem jogalkotási aktusok közül a rendeleteket, a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket, valamint a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat,⁶⁵⁸
- Bizottság javaslatait, a Tanács közös álláspontjait,⁶⁵⁹
- az intézmények döntésétől függően a nem jogalkotási aktusok közül a nem valamennyi tagállamhoz címzett irányelveket, a külön címzetti kört tartalmazó határozatokat, az ajánlásokat, véleményeket,⁶⁶⁰
- az egyes intézmények eljárási szabályzataiban meghatározott aktusokat.

A Hivatalos Lapot a Tanács 1958. szeptember 15-i határozata hozta létre. A Hivatalos Lap az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén megjelenik. A kiadvány 1968 óta két sorozatból áll: az „L-Legislatio” sorozatban jelennek meg az uniós jogszabályok; a „C-Communicatio” sorozatban az egyéb, jogilag nem kötelező tájékoztatások és közlemények (állásfoglalások, ajánlások, iránymutatások, az Európai Bíróság ítéleteinek összefoglalója, stb.) A Hivatalos Lap „S” sorozata a nyilvános pályázati felhívásokat, közbeszerzési hirdetményeket tartalmazza.

Az uniós jogrendszer egyik alapelvének tekinthető, mely szerint az intézmények valamely jogi aktusára nem lehet hivatkozni a magánfelekkel szemben, amíg azoknak nem volt lehetőségük, hogy megismerjék azt.

⁶⁵⁶ EK-Szerződés 191. (később 254.) cikk

⁶⁵⁷ EUM-Szerződés 297. cikk (1) harmadik albekezdés

⁶⁵⁸ EUM-Szerződés 297. cikk (2) második albekezdés. Ezen a ponton a magyar szövegváltozat helytelen kitételére kell felhívni a figyelmet. A 297. cikk (2) második albekezdés hivatalos magyar nyelvű szövege így szól: „A valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket...az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.” Címzett rendeletek nyilvánvalóan nincsenek. Az angol, a francia, különösen az olasz nyelvű változatokban is található, az irányelvre vonatkozó névmást („which are”, „qui sont”, „che sono rivolte”) terjesztették ki tévesen a rendeletre is.

⁶⁵⁹ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (1)

⁶⁶⁰ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (2)

A közzétételt az Unió valamennyi hivatalos nyelvén kell érteni.

A rendelet közzé nem tett rendelkezése nem rendelkezik kötelező erővel abban a részében, amelyben magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére irányul.⁶⁶¹

Az időpont meghatározásához, amikor az aktust publikálni kell tekinteni, azt kell szem előtt tartani, hogy az uniós jog egységes alkalmazása megkívánja, hogy a jogszabály ugyanabban az időpontban lépjen hatályba az Unió minden polgára számára. Ezen elvek alapján az Európai Bíróság megerősítette, hogy a közzététel időpontja a Hivatalos Lap azon számán feltüntetett dátum, mely a jogi aktus szövegét tartalmazza, hacsak nem nyer bizonyítást, hogy a Hivatalos Lap adott számán megjelölt dátum nem egyezik meg azzal a nappal, amelyen a szám ténylegesen kiadásra került. Ebben az esetben ezt az utóbbi időpontot kell a közzététel dátumának tekinteni.⁶⁶² A közzététel nem azt a napot jelenti, amelyen a Hivatalos Lap hozzáférhető minden tagállam területén, hanem ellenkező bizonyítás hiányában azt a napot, amelyen hozzáférhető az Európai Unió Kiadóhivatalánál Luxemburgban, amely általában azonos a Hivatalos Lap adott számán feltüntetett dátummal.⁶⁶³

Az értesítési kötelezettség alá tartozó aktusok:

- a nem jogalkotási eljárás keretében elfogadott olyan irányelvek, amelyek címzetti köre nem az összes tagállam,
- a címzetti kört tartalmazó határozatok.⁶⁶⁴

A Tanács Eljárási Szabályzatának⁶⁶⁵ 17. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint, amennyiben a Tanács másképp nem rendelkezik, a főtitkár intézkedik ezen egyéb irányelveknek és címzetti kört tartalmazó határozatoknak, valamint az ajánlásoknak, véleményeknek a Hivatalos Lapban történő közzétételéről és eseti jelleggel a közös kül- és biztonságpolitika tárgyában elfogadott határozatok kihirdetéséről. A Hivatalos Lapban történő kihirdetés ellenére az értesítéssel lépnek hatályba.

A Tanács Eljárási Szabályzatának 18. cikke alapján, amennyiben az ajánlások és az EU-Szerződés 25. cikkében hivatkozott határozatok kihirdetésére nem kerül sor a Hivatalos Lapban, akkor a főtitkár vagy a nevében eljáró főigazgató értesíti azok címzettjeit.

⁶⁶¹ C-345/06 Gottfried Heinrich [2009] EBHT I-1659

⁶⁶² 98/78 A. Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] EBHT I-3201

⁶⁶³ Ballarino 2010: i.m. 115. o.

⁶⁶⁴ EUM-Szerződés 297. cikk (2) harmadik albekezdés

⁶⁶⁵ Tanács 2009/937/EU, 2009. december 1-i határozata a Tanács Eljárási Szabályzatának elfogadásáról

A gyakorlatban az irányelvek, mivel címzettjei a tagállamok, az Unióhoz akkreditált állandó képviselők útján kerülnek értesítésre.⁶⁶⁶

6.6.6.2./ Hatálybalépés

A jogi aktusok hatálybalépése igazodott, igazodik a közlés módjához:

- a Hivatalos Lapban kihirdetendő jogi aktusok hatályba lépésének napja a bennük megjelölt nap, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. nap,
- az értesítési útján közlésre kerülő aktusok hatályba lépésének napja a címzettekkel történő értesítés napja.

A jogalkotási aktusok a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.⁶⁶⁷

A nem jogalkotási aktusok közül a valamennyi tagállamnak címzett rendeletek és irányelvek, valamint a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatok a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba. Az egyéb irányelvek és a címzetti kört tartalmazó határozatok a címzettekkel történő értesítésekkel lépnek hatályba.⁶⁶⁸

A visszamenőleges hatálybalépést illetően az Európai Bíróság gyakorlata szerint, bár általában a jogbiztonság elve kizárja azt, hogy egy Unió intézkedés a kihirdetését megelőző időponttól hatásokat fejtessen ki, azonban kivételesen mégis előfordulhat, ha az elérni kívánt cél megkívánja a jogos elvárások teljes tiszteletben tartásával.⁶⁶⁹ A visszamenőleges hatálybaléptetésnek nincs akadálya, amennyiben az kedvezőbb szabályokat tartalmaz a címzettjeire vonatkozóan, ugyanakkor csak szigorú feltételekkel, az elérni kívánt célhoz szükséges mértékben alkalmazható kivételes esetekben, ha az hátrányosabb rendelkezéseket tartalmaz.⁶⁷⁰

A Skoma-Lux ügyben⁶⁷¹ az Európai Bíróság általános elvi élel állapította meg, hogy valamely rendelet csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Valamely rendelet szabályszerű közzététele olyan tagállam tekintetében, amelynek nyelve az Unió hivatalos nyelvei közé tartozik, e jogi aktusnak az

⁶⁶⁶ Ballarino 2010: i.m. 115. o.

⁶⁶⁷ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1)

⁶⁶⁸ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (2)

⁶⁶⁹ Mathijsen 2010: i.m. 38. o.

⁶⁷⁰ Kertész Ágnes: § 297. cikk. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II. 3149. o.

⁶⁷¹ C-161/06 Skoma-Lux v Celní reditelství Olomuc [2007] EBHT I-10841

Európai Unió Hivatalos Lapjában e nyelven való közzétételét jelenti. Még ha az uniós joganyag ténylegesen rendelkezésre is áll az interneten és a jogalanyok egyre gyakrabban ismerik azt meg ezen az úton, a joganyag ilyen módon történő rendelkezésre bocsátása – az uniós jog bármely erre vonatkozó szabályzásának hiányában – nem egyenrangú a Hivatalos Lapban történő, alakilag és érdemben megfelelő közzététellel. Az uniós jog jelenlegi állása szerint valamely rendeletnek kizárólag a Hivatalos Lapban közzétett változata hiteles, így az e közzétételt megelőző elektronikus változat, még ha utólag meg is egyezik a közzétett változattal, nem érvényesíthető a jogalanyokkal szemben.

Az értesítési kötelezettség alá tartozó jogi aktusok esetén a jogi aktus létezésének a feltétele az értesítési kötelezettség megfelelő teljesítése.⁶⁷² Ha az értesítés olyan módon történik, hogy a címzetteknek csak egy részét értesítik megfelelően, a jogi aktus csak azon címzettek tekintetében jön létre és lesz alkalmazható, akiket megfelelően értesítettek. Az értesítésnek a címzett tagállam hivatalos nyelvén, illetve a címzett szerinti tagállam hivatalos nyelvén kell történnie. Az ezzel egyidejűleg más nyelven is történő értesítés nem érinti az irányadó hivatalos nyelven történő értesítés érvényességét.⁶⁷³

6.6.7./Nyelvi rezsim

A jogi aktusok az EUM-Szerződés 342. (ex 290.) cikke alapján a Tanács számtalan alkalommal módosított 1. számú, 1958.04.15-i rendelete⁶⁷⁴ által szabályozott nyelvi rezsimnek vannak alávetve. A Rendelet különbséget tesz hivatalos nyelvek és munka nyelvek között, azonban a kettő közötti különbséget nem definiálja, mivel valamennyi tagállam nyelve hivatalos nyelv és egyben munka nyelv is. A 27 tagú Uniónak jelenleg 23 hivatalos nyelve van, a nyelvek lehetséges kombinációja 529. Az Unió integrált nyelvi rezsime különbözik a nemzetközi szervezetekben általában alkalmazott megoldástól, ahol a munka nyelvek száma korlátozott és a szervek aktusai is korlátozott nyelven kerülnek közzétételre.⁶⁷⁵

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 22 nyelven kerül kiadásra, a 23. ír nyelven csak kérelem esetén.

⁶⁷² C-143/95 Bizottság v Socurte [1997] EBHT I-00001

⁶⁷³ 40/73 Suiker Unie v Bizottság [1975] EBHT 1663

⁶⁷⁴ Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról. HL L 17., 1958.10.6., 385-386. o., utolsó egységes szerkezetbe foglalt változat 2007.01.01.

⁶⁷⁵ Ballarino 2010: i.m. 116. o.

A Rendelet alapján az intézmények eljárási szabályzataikban kiköthetik, hogy meghatározott esetekben melyik nyelvet kell használni. Az intézményekben használatos munka nyelv általában a francia és az angol, kisebb hányadban a német.

6.6.8./ Végrehajtás

A Szerződések rendelkeznek természetes és jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciókról annak érdekében, hogy kényszerítsék a jogalanyokat az uniós kötelezettségek végrehajtására. Az Unió jog által előírt szankciók lehetnek:

- pénzbírság,
- kényszerítő bírság,
- késedelmi kamat.

A pénzbírság a Szerződések vagy az intézményi aktusok megsértése esetén alkalmazható. A kényszerítő bírság célja az érdekelték rákényszerítése az alapító szerződések tiszteletben tartására. A késedelmi kamatok pedig az Unió felé fennálló fizetési kötelezettség nem teljesítését szankcionálják.⁶⁷⁶

A Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott azon jogi aktusok, amelyek a természetes vagy jogi személyekre vagyoni kötelezettséget rónak, végrehajthatóak. A végrehajtásra annak a tagállamnak a hatályos polgári eljárási végrehajtási szabályai vonatkoznak, amelynek területén a végrehajtásra sor kerül.⁶⁷⁷ Az említett jogi aktusok lényegében határozatot jelentenek. A határozatot végrehajtási záradékkal az a nemzeti hatóság látja el, az okirat valódiságának vizsgálatán kívül minden más ellenőrzést mellőzve, amelyet az egyes tagállamok erre a célra kijelölnek, és amelyről a Bizottságot és az Európai Unió Bíróságát tájékoztatják.⁶⁷⁸ Az eljárás fontosabb lépései a következők. Az uniós intézmény, amely valamely határozatát végre kívánja hajtani, az okirat valódiságának vizsgálata céljából megküldi a végrehajtás helye szerinti tagállam által kijelölt nemzeti hatóságnak. A nemzeti hatóság az uniós határozatot végrehajtási záradékkal látja el. Az Egyesült Királyságban a végrehajtási záradék a Secretary of State által kiadott végzést jelent, hogy az uniós határozat végrehajtás céljából nyilvántartásba vehető az Egyesült Királyságban. A végrehajtási záradékolást követően az uniós intézmény a végrehajtás helye szerinti tagállam végrehajtási joga szerint illetékes hatóságnál az adott

⁶⁷⁶ Ballarino 2010: i.m. 116. o.

⁶⁷⁷ EUM-Szerződés 299. (ex 256.) cikk

⁶⁷⁸ EUM-Szerződés 299. (ex 256.) cikk

tagállam végrehajtási szabályának megfelelően kérheti a végrehajtást. A nemzeti végrehajtási szabályok alkalmazása alóli kivételt az EUM-Szerződés 299. (ex 256.) cikkének azon rendelkezése képezi, hogy a végrehajtást csak az Európai Unió Bíróságának határozata alapján lehet felfüggeszteni. A végrehajtási eljárás szabálytalanságára vonatkozó panaszok (kifogások, jogorvoslatok) tekintetében a tagállami igazságszolgáltatási szervek rendelkeznek hatáskörrel. A végrehajtható uniós intézményi határozat Európai Bíróság előtti megtámadásának nincs a végrehajtásra felfüggesztő hatálya. Az érdekelt fél azonban kérheti ideiglenes intézkedésként a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését.⁶⁷⁹

6.6.9./ Dokumentumokhoz való hozzáférés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett és az EUM-Szerződés 15. (ex 255.) cikk (3) bekezdésében foglalt szabályozás szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni. A dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozza meg. Ezen rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket. A szabályozás az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban alkalmazandó, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

Az EUM-Szerződés 15. (ex 255.) cikkében hivatkozott rendeletek megalkotása még várat magára, a dokumentumokhoz való hozzáférésről az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete rendelkezik.⁶⁸⁰

2006. szeptember 6-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról

⁶⁷⁹ Mathijsen 2010: 38. o.

⁶⁸⁰ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament és a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. HL L 145., 2001.5.31, 43. o.

szóló 1367/2006/EK rendeletet⁶⁸¹. A rendeletet 2007. június 28-tól kell alkalmazni. A rendelet hatálya alá tartoznak a polgárok környezeti politikában való részvételének különböző aspektusai, többek között hozzáférés az információkhoz kérelem alapján.

Az 1049/2001/EK rendelet megállapítja a dokumentumokhoz való hozzáférés általános rendszerét. A Parlamentre, a Tanácsra és a Bizottságra, valamint – kiterjesztéssel – az uniós ügynökségekre alkalmazandó. A környezeti információhoz való hozzáféréstről szóló 1367/2006/EK rendelet rendelkezései valamennyi intézményre és szerve alkalmazandók. Az 1049/2001/EK rendelet, a 1367/2006/EK rendelet és a hozzáférésnek az egyéb intézmények és szervek által elfogadott önkéntes szabályai között bizonyos mértékű átfedések vannak. Azt is meg kell jegyezni, hogy a két rendeletben lefektetett hozzáférés alóli kivételek nem teljesen esnek egybe.

A Bizottság 2007. április 18-án Zöld Könyvet fogadott el az intézmények által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés és a 1049/2001/EK Rendelet felülvizsgálatáról.⁶⁸²

Az intézmények által működtetett fő internetes oldalak, ahol a jogi aktusok megismerhetők az Európai Unió Hivatalos Lapja mellett:

- EUR-LEX (uniós jogszabályok): <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm>
- PreLex (előkészületben levő jogszabályok):
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=hu>
- Európai Parlament jogalkotási figyelője (Legislative Observatory):
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>
- Európai Parlament Dokumentumtár:
<http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=HU>
- Európai Unió Tanácsa dokumentumainak nyilvántartása, CONSILIUM:
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=549&lang=hu>
- Európai Bizottság dokumentumnyilvántartása:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=hu&&testjs=1>
- Európai Bizottság Komitológiai nyilvántartás:
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=hu>

Olyan esetekben, ha valamilyen intézmény dokumentuma nem nyilvános, a hozzáférést kérelmezni kell. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a kérelem elutasítására csak akkor

⁶⁸¹ HL L 264., 2006.9.25., 13.o.

⁶⁸² Zöld Könyv az Európai Közösségek intézményei által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés. Felülvizsgálat, Brüsszel, 2007.4.18, COM (2007) 185 végleges

kerülhet sor, ha a dokumentumhoz való hozzáférés ellentmond a közérdek védelmének, a közbiztonságnak, a védelemnek, a harmadik országokkal való kapcsolatok, a pénzügyi, vagy gazdaságpolitika tekintetében a személyiség és magánszemély becsülete védelmének, természetes vagy jogi személy üzleti érdeke védelmének, bírósági eljárás és a jogi tanácsadás védelmének, ellenőrzési, vizsgálati és könyvvizsgálati tevékenység védelmének, vagy az intézmény döntéshozatali folyamata védelmének.⁶⁸³

7./ *Nevesített atipikus aktusok*

Amennyiben az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében, 132. (ex 110.) cikkében és az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikkében felsorolt jogi aktusok tekinthetők nevesített tipikus aktusoknak, a Szerződésekben egyéb helyen nevesített aktusok *nevesített atipikus aktusok* elnevezéssel illethetők.

A Lisszaboni Szerződés előtt a másodlagos jogot és az intézményi aktusokat a nevesített atipikus aktusok gazdagsága jellemezte. A Lisszaboni Szerződés módosításai jelentősen megtisztították a Szerződéseket a nevesített, atipikus intézményi aktusoktól. Néhány azonban maradt: a Bizottság *ajánlásai* a Tanács számára a tagállami gazdaságpolitikák egyeztetésére [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; az Európai Tanács *következtetései* a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; A Tanács *jelentése* a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; a Bizottság *jelentése* [EUM-Szerződés 121. cikk (3)]; a Bizottság *utasításai* a költségvetésért felelős szervezetek [EUM-Szerződés 319. cikk (3)]; a kötelező jellegű *intézményközi megállapodások* [EUM-Szerződés 295. cikk]; a Tanács által elfogadott, a Bizottság, illetve a kül - és biztonságpolitikai főképviselő részére szóló *tárgyalási irányelv* [EUM-Szerződés 218. cikk]; az *intézmények eljárási szabályzatai* (például EUM-Szerződés 253. cikk), *intézmények belső szabályzatai*.⁶⁸⁴

A *tárgyalási irányelv* rámutat arra, hogy a jogi aktusok egymástól való elhatárolását az is nehezíti, hogy atipikus aktusok hasonló elnevezéssel jelenhetnek meg, mint a tipikus aktusok, azonban eltérő jogi hatásokat váltanak ki.⁶⁸⁵

⁶⁸³ Gombos 2009: i.m. 43-44. o.

⁶⁸⁴ Blutman: i.m. 226. o., Gombos 2011: i.m. 49-50. o.

⁶⁸⁵ Ballarino 2010: i.m. 113. o.

A Szerződések rendelkezései között intézményi jogi aktusokra történő utalásként gyakran jelennek meg az „*intézkedés*” (measure, mesure, disposizione) vagy „*rendelkezés*” (provision, disposition, disposizione) kifejezések.⁶⁸⁶ Véleményem szerint ilyenkor nem a jogi aktusoknak újabb, nevesített atipikus formáiról van szó, hanem arról, hogy a Szerződések adott rendelkezései nem nevesítik a jogi aktus formáját, a forma kiválasztását a jogi aktus megalkotásában közreműködő intézményekre bízják.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság kötelező jellegű *intézményközi megállapodásokban* határozzák meg együttműködésük szabályait.⁶⁸⁷

Az *intézmények belső szabályzatai* esetében nem a megszokott jogi aktusokról van szó, a cél nem a kívülállókra kötelezettségek vagy jogok megállapítása, hanem az adott intézmény által a saját magára vonatkozó működési szabályok rögzítése. Betartásuk a többi intézmény irányában és a tagállamok felé bír elsősorban jelentőséggel. Ezek a szabályok nem lehetnek ellentétesek a Szerződésekkel és a bírósági felülvizsgálat is kiterjed rájuk. Az Európai Bíróság olyan értelmezés felé halad, amely szerint, ha a szerv megsérti a saját belső akaratképzési rendjére vonatkozó eljárási szabályokat, az adott – immár kívülállókra vonatkozó – aktus érvénytelen lesz.⁶⁸⁸

8./ Nem nevesített aktusok

E csoportba azon intézményi aktusok sorolhatók, melyeket az alapító szerződések nem nevesítenek. Az e körbe tartozó aktusok számos elnevezéssel, szintén nagy számban fordulnak elő: *általános harmonizációs program*, *határozmány* (resolution); *konklúzió* (conclusions); *közlemény* (communication); *felhívás* (notice); *memorandum*; *iránymutatás*; *intézményközi megállapodás*; *intézményközi nyilatkozat*; *akció program* (action programme); *intézmények útmutatása*; *Tanács állásfoglalása* vagy *ülésének jegyzőkönyve*.⁶⁸⁹

Az *intézményközi megállapodások* a Lisszaboni Szerződést megelőzően inkább a nem nevesített aktusok közé voltak sorolhatóak. Ezek között voltak két intézmény (az Európai Parlament és a Tanács) vagy három intézmény (az Európai Parlament, a Tanács és a

⁶⁸⁶ Például EUM-Szerződés 91., 113., 118., 352. cikkek

⁶⁸⁷ EUM-Szerződés 295. cikk.

⁶⁸⁸ 68/86 Egyesült Királyság v Tanács [1998] EBHT 855; T-79/89, T-84/89, T-86/89, T-91/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89, T-104/89 BASF AG és társai v Bizottság egyesített ügyek [1992] EBHT II.-315; Várnay - Papp 2010: 319-320. o.

⁶⁸⁹ Gombos 2009: i.m. 40. o., Blutman: i.m. 226. o., Várnay - Papp 2010: i.m. 166. o.

Bizottság) között létrejött megállapodások. Különösen nagy jelentőségre tettek szert a költségvetési kérdéseket rendező háromoldalú megállapodások. Jogi hatásuk nagyon különböző volt. Volt kifejezetten politikai nyilatkozat jellegű (például a három intézmény 1977-es deklarációja az alapvető emberi jogokról), volt olyan, amely az intézményekre kötelező (az 1999-es költségvetési megállapodás) és volt kifejezetten „kemény” jogi aktus.⁶⁹⁰

Közlemény elnevezéssel számtalan, jogi szempontból teljesen eltérő jogi aktus kibocsátására kerül sor. A közlemények legnagyobb részét a Bizottság adja ki. A Bizottság közleményei fontos szerepet játszanak a Bizottság jogalkotás előkészítő és a végrehajtó-kikényszerítő feladatkörének ellátása során. A végrehajtás-kikényszerítés terén a közlemények szerepe:

- az uniós joggal összefüggésben az egységes tagállami jogalkotás és jogalkalmazás elősegítése,
- tájékoztatás a tagállamokkal, illetve az uniós jog magánszemély alanyaival szembeni jogsértési eljárások kapcsán a Bizottsági megítélés mércéjéről (értelmező közlemények, iránymutatások),
- az uniós „törvényalkotók” (az Európai Parlament és a Tanács) orientálása (az Európai Bíróság ítéleteit értelmező közlemények).⁶⁹¹

A közlemények jogi hatása esetenként vizsgálendő, ugyanis azok eltérő jogi hatást fejtenek ki. Vannak:

- minden jogi jelleget nélkülöző közlemények,
- kifejezetten jogi aktusnak tekinthető vagy legalábbis eredetüket tekintve jogszabályokhoz kapcsolódó közlemények,
- nem magától értetődő jogi jelleggel rendelkező közlemények.⁶⁹²

a./ *Jogi jelleget nélkülöző közlemények:*

- a végrehajtás helyzetéről számot adó közlemények,
- a széles értelemben vett döntés-előkészítés folyamatában kiadott közlemények: vitaindító közlemények, javaslattevő közlemények, cselekvési programok.

b./ *A jogi jelleggel rendelkező közlemények* kibocsátásra a felhatalmazást kifejezetten az uniós jog foglalja magában. E közlemények jogi megítélése csak kivételesen vet fel

⁶⁹⁰ Várnay - Papp 2001: i.m. 166. o.

⁶⁹¹ Várnay - Papp 2010: i.m. 216. o.

⁶⁹² Várnay - Papp 2010: i.m. 216. o.

kérdést, hiszen formálisan a felhatalmazó jogszabályból kitűnik a közlemény rendeltetése és hatóköre, annak mintegy technikai kiegészítőjeként végrehajtó, alkalmazást lehetővé tevő szabályának fogható fel.

c./ *A jog peremén elhelyezkedő közlemények* olyan bizottsági aktusok, amelyek kifejezett uniós jogi felhatalmazás híján, mégis egyértelműen hozzá kívánnak járulni az uniós jog tartalmának tisztázásához, illetve a Bizottság számára juttatott mérlegelési jog gyakorlására vonatkozó „önszabályozással” végső soron a jogalanyok magatartását is befolyásolják. Ide sorolhatóak a versenyjogi közlemények, az értelmező közlemények. A Bizottság általában olyan esetben bocsát ki értelmező közleményt, amikor egy alapító szerződési rendelkezés vagy intézményi jogi aktus rendelkezésének tartalmát szeretné egyértelművé, pontosabbá tenni a gyakorlati tagállami jogalkotás, illetve a jogalkalmazás számára.⁶⁹³

Ezek kifejezett jogalap nélkül és a Szerződésekben nem rögzített döntéshozatali eljárásban, a Bizottság saját elhatározása alapján születnek, az uniós jogban egyébként fellelhető kötelezettségeken túlmenő kötelezettséget nem állapíthatnak meg, vitathatatlanul hozzájárulnak az uniós jog tartalmának tisztázásához, alakításához. Ezen aktusoknak van kifelé, a jogalanyok felé irányuló rendeltetése. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, amennyiben a közlemények kivételesen új kötelezettség megállapítását céloznák, mint jogalap nélküli jogi aktusok, megsemmisítés tárgyai lehetnek és megsemmisítésre fognak kerülni. Ha nincs szó új kötelezettség megállapításáról, a Bíróságok figyelembe vehetik a közleményben foglaltakat az uniós jog körében. Az Európai Bíróságot a közlemények nem kötelezik, a rájuk alapozott egyedi aktusokat teljes körűen felül vizsgálhatják, adott esetben kiindulópontként kezelik azokat.⁶⁹⁴

A *Bizottság iránymutatásainak* jogi hatását illetően az Európai Bíróság olyan döntéseket hozott, amelyek szerint bár az iránymutatások nem formális jogszabályok, nem tartoznak a formális kötelező jogi aktusok közé, mégis kötelezőek a Bizottságra nézve. A utóbbi évek joggyakorlata finomodott és jelenleg az uralkodó álláspont, hogy a Bizottság eltérhet az iránymutatástól, ha a döntésében megindokolja az eltérés okát. A jogalkalmazó Bizottság adhat ki saját diszkrecionális jogát pontosító, határok közé szorító iránymutatásokat. Ezeket be kell tartania, a bírói kontroll részét képezi ennek vizsgálata. Csak akkor térhet el tőlük jogszerűen, ha maga az iránymutatás nem volt kellően világos,

⁶⁹³ Várnay - Tóth: i.m. 419-422. o.

⁶⁹⁴ Várnay - Tóth: i.m. 470-471. o.

pontos, vagy ha a Bizottság megindokolta határozatában, hogy az eltérés miért nem sérti a vonatkozó alapelveket (egyenlő bánásmód, jogbiztonság, bizalom védelem).⁶⁹⁵

Várnay Ernő a 2007-ben született Németország v Bizottság ügyben⁶⁹⁶ az Elsőfokú Bíróság által meghozott ítéletről levezetve a Bizottság iránymutatásait „külső joghatás kiváltására irányuló igazgatási magatartási szabályoknak” minősíti. Az iránymutatások nem térhetnek el a Szerződésektől és a kötelező intézményi jogi aktusoktól, de általános magatartási szabályok, amelyek a kibocsátót kötelezik, rájuk az Európai Unió Bírósága előtt hivatkozni lehet. Ezek egyrészt korlátozzák a kibocsátó Bizottságot, másrészt azonban a címzettek számára magatartásuk jogszerűsége megítélése vonatkozásában hatékony, a gyakorlatban erősen érvényesülő tájékoztató pontot nyújtanak, mivel ezek magatartását ténylegesen befolyásoló hatást váltanak ki – anélkül azonban, hogy őket az „igazi” joggal egyenértékűen köteleznék, vagy jogosítanák.⁶⁹⁷

A nem nevesített aktusok közvetlen hatályának kérdését illetően eltérő álláspontokkal találkozhatunk. Az egyik értelmezés szerint a Szerződések szövege alapján a kötelező aktusok közé be nem sorolható aktusok közvetlen hatállyal nem rendelkeznek, csak úgynevezett közvetett, értelmezési hatállyal.⁶⁹⁸ Várnay Ernő szerint azonban okkal beszélhetünk az iránymutatást tartalmazó közlemények esetében egyfajta vertikális közvetlen hatályról. A vertikális közvetlen hatályon azt érti, hogy az Európai Unió Bíróságán a Bizottsággal szemben az iránymutatásokra hivatkozhatnak azok a jogalanyok - tagállamok, magánszemélyek - akik jogai, illetve kötelezettségei meghatározásában ezek az aktusok szerepet kapnak.⁶⁹⁹ Ezen álláspontot gyengíti, hogy az Európai Bíróság újabb gyakorlata szerint a Bizottság eltérhet az iránymutatástól, ha a döntésében megindokolja az eltérés okát.

Az uniós nem nevesített aktusok és a hazai jog kapcsolatának vizsgálata során találkozhatunk olyan értékeléssel, amely kijelenti, hogy az uniós nem nevesített aktusok és a hazai jog kapcsolata oly mértékben rendezetlen, hogy annak hatályosulása automatikusan váltja ki a nemzeti jogban is hasonló dokumentumok – és nem jogi normák – keletkezését, melyeknek jogi hatásai is kétségesek, noha tényleges hatásuk gyakori. A nemzeti jogban megjelenő hasonló dokumentumokra példák a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete ajánlásai; a Gazdasági Versenyhivatal közleményei; a Nemzeti

⁶⁹⁵ Várnay - Tóth: i.m. 465-466. o.

⁶⁹⁶ T-374/04 Németország v Bizottság [2700] EBHT II: 44431

⁶⁹⁷ Várnay - Papp: i.m. 118. o.

⁶⁹⁸ Paul Craig - Grainne de Búrca: EU Law. Second Edition, Oxford University Press, Oxford 1998, 277-278. o.

⁶⁹⁹ Várnay - Papp 2010: i.m. 218. o.

Hírközlési Hatóság jogelődjének, a Hírközlési Döntőbizottság alapelvei; a Magyar Energetikai Hivatal határozatai, iránymutatásai. Az uniós nem nevesített aktusok jogi hatásának megítélése során a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37220/2005/7. sz. ítéletében egy szigorúbb értelmezés mellett foglalt állást, mely szerint a nem kötelező, nem nevesített uniós aktusok ugyan nem jogszabály erejűek, de előírásaiknak a nemzeti hatóságok általi be nem tartása a nemzeti bíróság által végzett jogszerűségi felülvizsgálat során is vizsgálható és értékelhető. A formálisan nem kötelező uniós aktusok a nemzeti hatóság számára kötelezően betartandóak, a nemzeti bíróság azok be nem tartását jogszabálysértésként értékeli. A legújabb gyakorlatban azonban kezd kialakulni az Európai Bíróság gyakorlatához igazodóan egy olyan elv, hogy a formálisan nem kötelező uniós aktustól (például közlemény) a nemzeti hatóság eltérhet, azonban az eltérést indokolni kell. (példaként Fővárosi Bíróság 7.K.33879/2006/24. sz. ítélet).⁷⁰⁰

9./ „Soft law”⁷⁰¹

Az intézményi aktusokat illetően mindig külön kérdés, hogy az intézményi aktusoknak milyen jogi kötelező erejük, jogi hatásuk van. Különösen igaz ez a *nevesített atipikus* és *nem nevesített aktusokra*.

Linda Senden megfogalmazása szerint a *soft law* olyan magatartási szabályok, amelyek olyan aktusokban vannak lefektetve, amelyeknek nem adatott jogi kötelező erő, de amelyeknek mégis vannak bizonyos közvetett joghatásai, és amelyek azt célozzák – és ez valósággá is válhat – hogy gyakorlati joghatásokat váltsanak ki.⁷⁰²

A „*soft law*” olyan magatartási szabályokat jelent, amelyek jogilag nem kötelezőek, de a jogalkotásban vagy a jogalkalmazás során gyakorlati hatással bírnak. Mind az *atipikus*, mind a *nem nevesített aktusok* között vannak olyanok, melyek jogilag, ha korlátozottan is, de rendelkeznek kötelező erővel, így azok nem tekinthetők *soft law*-nak. Ugyanakkor a *nevesített tipikus aktusok* formái közül az *ajánlások* és *vélemények* definíció szerint nem kötelezőek, így sokkal inkább a *soft law*-hoz tartoznak.⁷⁰³

⁷⁰⁰ Kovács: i.m. 2, 7, 13, 15. o.

⁷⁰¹ A közösségi soft law monografikus, átfogó feldolgozására lásd Linda Senden: *Soft Law in European Community Law*. Oxford 2004.

⁷⁰² Linda Senden: *Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?* Electronic Journal of Comparative Law, Vol. 9. (2005) January; Várnay-Tóth: i.m. 437. o.

⁷⁰³ Blutman: i.m. 226. o.

A jogszabályok ideális esetben azáltal fejtik ki hatásukat, hogy a jogalanyok azoknak megfelelően cselekszenek. Ennyiben nincs különbség a jogszabály és a *soft law* között. Különbség a jog és *soft law* között akkor áll elő, ha a jogalany a normával ellentétesen jár el. A *soft law* körébe tartozó aktust megsérteni nem lehet, csak a jogszabályokat. Felelősségrevonásnak csak a jogszabállyal ellentétes magatartás esetén van helye.⁷⁰⁴

Az Európai Unió keretei között zajló együttműködést szolgáló döntések egy része jogi formát ölt, más része viszont nem. Számos döntés a politika területén marad. Az egyes intézmények, különösen a Bizottság, elképzeléseiket, akaratukat számos dokumentumban hozzák nyilvánosságra, ezek nagyobb része nem rendelkezik jogi kötelező erővel. Az *ajánlások és vélemények* esetében ezt maga az EUM-Szerződés mondja ki, a *zöld könyvek, fehér könyvek, jelentések, közlemények, publikációk, Főigazgatóságok munkaanyagai* esetében nincs szó jogok és kötelezettségek létrehozásáról, módosításáról, megszüntetéséről. Ugyanakkor ezek sincsenek teljesen jogi relevancia híján, van magatartást befolyásoló hatásuk. Ezek esetében *soft law-ról* beszélhetünk.⁷⁰⁵

10./ Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után

10.1./ A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

10.1.1./ Strukturális hely

A Lisszaboni Szerződés felszámolja az Európai Unió hárompilléres szerkezetét.⁷⁰⁶ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés is szupranacionális hatáskörbe kerül. Az EU-Szerződés III. pillérre vonatkozó rendelkezései átkerültek az Európai Unió működéséről szóló Szerződésbe, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozása körébe. A szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térségről az EUM-Szerződés 3. részének V. címe (67-89.

⁷⁰⁴ Várnay-Tóth: i.m. 473. o.

⁷⁰⁵ Várnay-Tóth: i.m. 418. o.

⁷⁰⁶ Létezik olyan álláspont is, hogy a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. 11-13. o.

cikkek) és az EUM-Szerződés 276. cikke rendelkezik. Ezen politikára vonatkozó rendelkezések 5 fejezetből állnak:

- általános rendelkezések,
- határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák,
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben,
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,
- rendőrségi együttműködés.

10.1.2./ Döntéshozatal - jogalkotás

Mivel a Lisszaboni Szerződés szerint a döntéshozatali eljárás határozza meg a jogi aktus típusát, érdemes tisztázni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a döntéshozatali-jogalkotási eljárásban bekövetkezett változásokat.

10.1.2.1./ Javaslatétel – kezdeményezés

A Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is jogalkotási kezdeményezési jogot kapott.⁷⁰⁷

10.1.2.2./ Rendes jogalkotási eljárás

A pillér-rendszer felszámolásával megszűnik a fokozatosan kiüresített III. pillér és általános főszabállyá válik a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása. Az EUM-Szerződés következetesen szétválasztja a jogalkotási és az operatív feladatokat a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása során. A jogalkotás terén az Unió általában rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket. A rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a nemzeti vétó feladását és az Európai Parlament szerepének erősödését jelenti.⁷⁰⁸

Az EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdése és 83. cikk (3) bekezdése két „vétségzáró” tartalmaz. Bármely tagállam, ha úgy ítéli meg, hogy az adott jogi aktus tervezete érintené a belső büntetőügyi igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait, kérheti, hogy függesszék fel a döntéshozatalt, és a tervezetet terjesszék az

⁷⁰⁷ EUM-Szerződés 76. cikk

⁷⁰⁸ Horváth - Ódor: i.m. 272. o.

Európai Tanács elé. Az Európai Tanács alapszabály szerint egyhangúlag hozhat csak döntést, ebben az esetben a felfüggesztést követő négy hónapon belül. Amennyiben az Európai Tanácsnak sikerül konszenzusra jutnia, akkor visszaküldi a tervezetet a Tanácsnak, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Egyet nem értés esetén új integrációs megoldást jelent, hogy kilenc tagállam kezdeményezheti megerősített együttműködés indítását, amelyet ez esetben automatikusan meg lehet kezdeni. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretében tehát burkoltan megmarad a nemzeti vétó, hiszen le lehet állítani a rendes jogalkotási eljárás keretében zajló minősített többségi szavazásra épülő folyamatot. Ugyanakkor a vétót emelő tagállamok nem tudják megakadályozni, hogy azok a tagállamok, akik a kérdésben döntést akarnak hozni, ezt magukra nézve megtehessék.⁷⁰⁹

10.1.2.3./ Különleges jogalkotási eljárás

Az általános főszabályt képező rendes jogalkotási eljárás alóli kivételeket a különleges jogalkotási eljárás esetei képezik.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben a Lisszaboni Szerződés az alábbi esetekben ír elő különleges jogalkotási eljárást:

- a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.
- b./ A 83. cikk (1) bekezdése határozza meg taxatívén azokat a bűncselekményi területeket, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács különleges jogalkotási eljárásban elfogadott határozatban bővítheti ezen bűncselekményi területeket. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

⁷⁰⁹ Horváth-Ódor: i.m. 272. o.

- c./ A 83. cikk (2) bekezdése értelmében, ha valamilyen harmonizációs intézkedés hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ezen irányelvek elfogadása kapcsán érvényesülhet a korábbiakban említett, nemzeti vétót burkoltan magában foglaló vészfék záradék.
- d./ A 86. cikk (1) bekezdése alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. Ennek során a Tanács az Európai Parlament egyetértést követően, egyhangúlag határoz. Itt is bekerült egyfajta „vészfék záradék”. Ha ugyanis nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Egyet nem értés esetén a kilenc tagállam kezdeményezheti megerősített együttműködés megindítását, melyet ez esetben is automatikusan meg lehet kezdeni.⁷¹⁰

A különleges jogalkotási eljárás esetei a rendőrségi együttműködésben:

- a./ A tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bűnüldöző szolgálatai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a Tanács különleges jogalkotási eljárásban intézkedéseket állapíthat meg. Ilyenkor a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. Itt is találkozhatunk a korábban már megismert „vészfék záradékkal”.⁷¹¹
- b) A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében határozhatja meg azokat a feltételeket és korlátozásokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben –

⁷¹⁰ EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdés

⁷¹¹ EUM-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés

intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz ezek meghatározásáról.⁷¹²

10.1.2.4./ Nemzeti parlamentek szerepe

A nemzeti parlamenteknek gondoskodniuk kell arról, hogy a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és arányosság elvével és részt kell venniük az Eurojust és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) tevékenységének ellenőrzésében.⁷¹³

10.1.3./ Egyszerűsített szerződésmódosítás, nemzetközi egyezmények

A Lisszaboni Szerződés lehetőséget teremt az alapító szerződések módosítására „egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásban”. Ezeknek az a lényege, hogy az Európai Tanács, az alapító szerződésekben meghatározott esetekben, egyhangú határozattal módosíthat bizonyos alapító szerződéses rendelkezéseket.⁷¹⁴ Ilyen „átvezetési záradék” („passarelle clause”) jelenik meg az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdésében is. Az Európai Tanács annak érdekében, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjessze a több tagállamra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre, az EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdését és – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tetteseit és részeseit illetően – a (2) bekezdését módosíthatja. A határozat meghozatala során az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

A Lisszaboni Szerződés záróokmányához csatolt nyilatkozat megerősíti, hogy a tagállamok a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés területein köthetnek külön megállapodásokat harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.⁷¹⁵

⁷¹² EUM-Szerződés 89. cikk

⁷¹³ EUM-Szerződés 70. cikk, 71. cikk, 85. cikk

⁷¹⁴ Blutman: i.m. 41. o.

⁷¹⁵ Horváth-Ódor: i.m. 266. o.

10.1.4./ Bírósági kontroll

Az EUM-Szerződés kiterjeszti az Európai Bíróság joghatóságát a korábbi III. pilléres kérdésekre is az alábbi kivétellel: egy tagállam rendőrségi vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata.⁷¹⁶ A Bíróság korlátozottabb hatásköre fennmarad a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő 5 évig azon III. pilléres intézkedések, jogi aktusok esetében, amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt fogadtak el.

Az EUM-Szerződés 258. (ex 226.) cikke alapján a Bizottság, 259. (ex 227.) cikke alapján valamely tagállam, 271. (ex 237.) cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. (ex 237.) cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank felléphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását (*kötelezettségszegés megállapítása iránti per*). Ilyen per indulhat a jövőben egy tagállammal szemben adott esetben valamely irányelv határidőre nem vagy nem megfelelő átültetéséért.

Az EUM-Szerződés 267. (EGK-Szerződés 177., később EK-Szerződés 234.) cikk alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése, illetve másodlagos uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében (*előzetes döntéshozatali eljárás*). Ez már feltétlen hatáskört jelent, megszűnt a korábbi III. pilléres alávetéses hatáskör.

Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) és 271. (ex 237.) cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni (*semmisségi per*). A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben semmisségi per csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után elfogadott intézményi jogi aktusok tárgyában indítható.

⁷¹⁶ EUM-Szerződés 276. cikk

10.2./ Intézményi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

A Lisszaboni Szerződést követően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben lehetőség nyílik egyaránt „*nevesített tipikus aktusok*” és „*nevesített atipikus aktusok*” meghozatalára. A „*nevesített tipikus aktusokon*” belül döntően „*jogalkotási aktusok*”, kivételesen „*nem jogalkotási aktusok*” elfogadására is sor kerülhet. Mivel a „*rendes jogalkotási eljárás*” a főszabály, így a „*jogalkotási aktusokon*” belül jellemzőbbek a „*rendes jogalkotási aktusok*”, de szép számmal megalkotásra kerülhetnek „*különleges jogalkotási aktusok*” is.

A jogi aktusok formáját illetően *rendeletek*, *irányelvek* és *határozatok* egyaránt kibocsáthatóak.

Az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezéseit áttekintve nagyvonalú azon megállapítás, mely szerint a Lisszaboni Szerződés egységes jogalkotási eljárást ír elő, a Lisszaboni Szerződés a korábbi III. pilléres jogi eszközöket megszünteti, helyette a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el.⁷¹⁷

Mint látni fogjuk, az EUM-Szerződés jogalapot biztosít *rendes jogalkotási rendelet*, *különleges jogalkotási rendelet*; *rendes jogalkotási irányelv*, *különleges jogalkotási irányelv*; *rendes jogalkotási határozat*, *különleges jogalkotási határozat*; *nem jogalkotási rendelet* vagy *határozat* vagy *irányelv*; *Európai Tanács határozata*; *Európai Tanács stratégiai iránymutatásai* elfogadására.

10.2.1./ Nevesített tipikus aktusok

10.2.1.1./ Jogalkotási aktusok

A./ Rendelet

A Lisszaboni Szerződés a következő jogalapokat tartalmazza a jogalkotási aktusok rendelet formájában történő meghozatalára: 82. cikk (1), 85. cikk (1), 86. cikk, 88. cikk, 75. cikk.

⁷¹⁷ Az Európai Büntetőjog Kézikönyve 52. o.

a./ A 82. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja:

- a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belül kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

Bár itt az EUM-Szerződés nem nevesíti az intézkedések jogi formáját, de minden bizonnyal rendeletek megalkotására kerül majd sor. Erre enged következtetni egyrészt az, hogy a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvét az EUM-Szerződés nevesíti a 67. cikk (3) bekezdésében, a 82. cikk (1) bekezdésében, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapjaként rögzíti. Továbbá a 82. cikk (1) bekezdése rendes jogalkotási eljárást ír elő, a (2) és (3) bekezdésekben kifejezetten az irányelv formát nevesíti. Harmadrészt, a rendeleti formát erősíti a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tapasztalata, ahol a 82. cikk (1) bekezdésében felsoroltakhoz hasonló tárgykörökben rendeletek alkotására került sor.⁷¹⁸

b./ A 85. cikk (1) bekezdése *rendes jogalkotási rendelet* megalkotására teremt jogalapot. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozhatja meg az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bünvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában; nyomozások és bünvádi eljárások kezdeményezésének

⁷¹⁸ Joghatóság, bírósági határozatok elismerése és végrehajtása témájában: 1347/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 44/2001/EK rendelet (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 2201/2003/EK rendelet (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; 805/2004/EK rendelet (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról; 4/2009/EK rendelet (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről.

Bíróági együttműködés témájában: 1348/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről; 1206/2001/EK Rendelet (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről; 1896/2006/EK rendelet (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról; 1346/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról.

összehangolása; az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén. E rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

c./ A 86. cikk *különleges jogalkotási rendelet* elfogadására teremt lehetőséget, melyekben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határozva, az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.

d./ A 88. cikk a rendőrségi együttműködésben *rendes jogalkotási rendelet* elfogadásának jogalapját rögzíti. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben meghatározhatja az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje; a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozó csoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva. E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, melyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

e./ A 75. cikk szintén lehetővé teszi *rendes jogalkotási rendelet* meghozatalát, melynek lehetnek büntetőjogi, bűnügyi vonatkozásai. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben meghatározhatja a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és azok elleni küzdelem érdekében a tőkemozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit.

B./ Irányelv

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdésében, 83. cikk (1) bekezdésében és 83. cikk (2) bekezdésében nevesíti jogalkotási aktus irányelv formájában történő meghozatalát.⁷¹⁹

a./ A 82. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében. Ezen irányelveknek figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket (*rendes jogalkotási irányelv*).

Az irányelvekben foglalt szabályozási minimumok a következőkre vonatkozhatnak:

- a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- személyek jogai a büntetőeljárásban,
- a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Ezen irányelvek megalkotása során érvényesíthető a döntéshozatali eljárások bemutatásakor ismertetett burkolt tagállami vétó, ha az irányelvtervezet valamely tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Lehetőség van továbbá egyet nem értés esetén megerősített együttműködés kezdeményezésére.⁷²⁰

b./ A 83. cikk (1) bekezdés további jogalap *rendes jogalkotási irányelvek* elfogadására. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezen nevesített bűncselekmények: terrorizmus; emberkereskedelem;

⁷¹⁹ E cikkek képezik a jogalapját az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1-11. o.); az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 335., 2011.12.17., 1-14. o.) megalkotásának.

⁷²⁰ EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdés

a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása; tiltott kábítószer-kereskedelem; tiltott fegyverkereskedelem; pénzmosás; korrupció; pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása; számítógépes bűnözés; szervezett bűnözés. A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott *határozatban* ezen bűncselekmény körét bővítheti.

c./ A 83. cikk (2) bekezdése alapján sor kerülhet egyaránt *rendes vagy különleges jogalkotási irányelvek* elfogadására. Ha valamely egyéb uniós harmonizáció hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti, és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Ezen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az egyéb uniós harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ilyen egyéb harmonizációs terület lehet például a környezetvédelem, ahol sor kerülhet valamilyen jogalkotási aktus elfogadására, melyhez kapcsolódhat bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozó, büntetőjogi tárgyú irányelv megalkotása azonos jogalkotási eljárásban, mint amelyben a környezetvédelmi tárgyú jogalkotási aktus elfogadásra került. Konkrét például szolgál a jogellenes be- és átutazás, tartózkodás és az embercsempészet, ahol a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv (2002. november 28.)⁷²¹ rendelkezéseit büntetőjogi tartalommal egészíti ki a 2002. november 28-i, a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB kerethatározat.⁷²² Az ilyen irányelvek jogalkotási eljárásában is megengedett a korábbiakban már többször hivatkozott burkolt tagállami vétó és kilenc tagállam megerősített együttműködése.⁷²³

C./ Határozat

Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdés d) pontban és a 83. cikk (1) bekezdésében nevesíti határozat megalkotásának lehetőségét különleges jogalkotási eljárásban. Ezekben az esetekben *különleges jogalkotási határozatról* van szó.

⁷²¹ HL L 328., 2002.12.5., 17-18. o.

⁷²² Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1961. o.

⁷²³ EUM-Szerződés 83. cikk (3) bekezdés

a./ A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

b./ A 83. cikk (1) bekezdés alapján a Tanács ugyancsak az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel, különleges jogalkotási határozatban a bűnözés alakulásának függvényében kibővítheti azon különösen súlyos, jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozású bűncselekmények körét, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

D./ Nem nevesített formájú jogalkotási aktusok

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés vonatkozásában az EUM-Szerződés több olyan rendelkezést tartalmaz, melyek nem nevesítik azt, hogy az intézmények milyen formában alkothatják meg az adott rendelkezés szerinti jogi aktust. Ezen esetekben jogalkotási aktus elfogadására van lehetőség rendes jogalkotási vagy különleges jogalkotási eljárás keretében. Amennyiben az alapító szerződések nem rendelkeznek a jogi aktus formájáról, azt az intézmények az alkalmazandó döntéshozatali eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választhatják meg az arányosság elvével és az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikkével összhangban. Az Európai Bíróság gyakorlatában következetesen alkalmazza azt az álláspontot, hogy a jogi aktus minősítését annak tartalma határozza meg.⁷²⁴

Az alábbiakban felsoroljuk az EUM-Szerződés azon cikkeit, melyek nem nevesítik az elfogadható jogalkotási aktusok formáit és kísérletet teszünk a jogalkotási aktus feltételezhető formájának meghatározására.

a./ A 74. cikk alapján a Tanács különleges jogalkotási eljárásban a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogadhat el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve ezen egységek és a

⁷²⁴ Blutman: i.m. 237. o.

Bizottság között a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területein történő igazgatási együttműködés biztosítására. Mivel alapvetően igazgatási együttműködésről és nem jogközelítésről van szó, illetve az alkalmazandó döntéshozatali eljárás a különleges jogalkotási eljárás, az irányelvi forma kizárható, valószínűsíthetően az intézkedések határozat, esetlegesen rendelet formájában ölthetnek testet.

b./ A 82. cikk (1) bekezdése a rendeletek kapcsán már említésre került. Itt a bírósági határozatok kölcsönös elismerése, a joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása, illetve a tagállamok hatóságai közötti büntetőeljárási együttműködés megkönnyítése és a határozatok végrehajtása érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra kerülő intézkedésekről van szó, melyek minden bizonnyal rendeleti formában fognak megjelenni.

c./ A 84. cikk az Európai Parlament és a Tanács számára rendes jogalkotási eljárás keretében a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására vonatkozó intézkedések megállapítását teszi lehetővé, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. A rendes jogalkotási eljárás a rendeleti formát erősíti, mivel azonban a rendelkezés kizár bármilyen jogharmonizációt, így nagyobb az esélye valamennyi tagállamhoz címzett határozat elfogadásának, ugyanis a rendeletek jogegységesítési eszközként is szolgálnak.

d./ A 87. cikk (2) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következő tárgyakban:

- a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje,
- az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén,
- a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

E rendelkezés esetében a rendes jogalkotási eljárásból következően inkább a rendelet, mint a valamennyi tagállamhoz címzett határozat felé billen a mérleg. A határozati formára példa a korábbi III. pillérből a Tanács 2002. július 22-i 2002/630/IB határozata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló

keretprogram (AGIS) létrehozásáról⁷²⁵ vagy a Tanács 2005. november 21-i 2005/876/IB határozata a bünyügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről.⁷²⁶

e./ A 87. cikk (3) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben a Tanács különleges jogalkotási eljárásban az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal intézkedéseket állapíthat meg a tagállamok hatóságai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. Ezen intézkedések formája valószínűsíthetően rendelet, mivel a 87. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi legalább kilenc tagállam számára, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. Ekkor a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Amennyiben az Európai Tanácsban nem sikerül a konszenzust elérni, legalább kilenc tag megerősített együttműködést kezdeményezhet. Természetesen nem zárható ki a határozati forma sem, korábban a III. pillérben a hatóságok együttműködése tárgyában határozatok is születtek.

f./ A 82. cikk feljogosítja a Tanácsot, hogy különleges jogalkotási eljárásban meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács itt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációs eljárást követően, egyhangúlag határoz. A különleges jogalkotási eljárás és a szabályozási tárgy a határozati formát valószínűsíti. Természetesen itt sem zárható ki rendelet megalkotása.

10.2.1.2./ Nem jogalkotási aktusok

Ebbe a kategóriába az EUM-Szerződés 70. cikke szerinti jogi aktusok és a 75. cikk szerinti végrehajtási aktusok tartoznak.

a./ Az EUM-Szerződés 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben az uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.

⁷²⁵ HL L 203., 2002.12.5., 5-8. o.

⁷²⁶ HL L 322., 2005.12.9., 33-37. o.

A korábbi III. pillérben például az uniós értékelési mechanizmusok bevezetésére együttes fellépés és határozat született.⁷²⁷

b./ Az EUM-Szerződés 75. cikke alapján, a Tanács a Bizottság javaslatára végrehajtási intézkedéseket fogadhat el az Európai Parlament és a Tanács által a 75. cikk alapján rendes jogalkotási eljárás keretében a tőke mozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit meghatározó rendeletek végrehajtása érdekében.

A fent említett intézkedések elvileg rendelet vagy határozat formáját is ölthetik, az irányelv kevésbé valószínű.

10.2.2./ Nevesített atipikus aktusok

a./ Ide sorolható az *Európai Tanácsnak* az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdése szerinti *határozata*, mely egyszerűsített szerződésmódosításra nyújt lehetőséget. Mint korábban említésre került, az Európai Tanács az Európai Ügyészség hatáskörének a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre történő kiterjesztése érdekében az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúan meghozott határozatban módosíthatja a 87. cikk (1) és (2) bekezdését. Az alapító szerződések ilyen egyszerűsített szerződésmódosításra vonatkozó cikkeit „átvezetési záradéknak (*passarelle clause*)” is nevezik.

b./ Az EUM-Szerződés 68. cikke értelmében az *Európai Tanács* meghatározza a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó *stratégiai iránymutatásokat*.

10.3./ Összegzés

A Lisszaboni Szerződéssel tehát lényeges változáson estek át a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai.

⁷²⁷ A Tanács 1997. december 5-i 1997/827/IB együttes fellépése a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról; a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

a./ Bizonyos módosításokkal a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is. Hangsúlyozandó, hogy az Európai Unióban érvényesülő integráció valamennyi területén, a közös kül- és biztonságpolitika kivételével, egységes jogi aktus készlet kerül alkalmazásra.

b./ A Lisszaboni Szerződés módosításait követően *intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás* várható ezen a területen is. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.⁷²⁸

c./ *Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás.* Várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek is.

d./ Érvényesülnek a *közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály doktrínái.* Az EUM-Szerződés 288. cikkének rendelkezéséből, valamint az Európai Bíróság esetjogából következően a rendeletek és a határozatok vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt rendelkeznek. Az irányelvek esetében az Európai Bíróság azonban csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét ismerte el, az irányelvek horizontális közvetlen hatályát visszautasította.

Csak az irányelv rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. Lisszabont követően az irányelv jogforrási forma sem oldja meg ezt a kerethatározat eseténben is ismert problémát. Az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvtől közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

Ha az irányelv viszont valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy hivatkozhat, hiába tekinthető az átültetés elmulasztása uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Lisszabont megelőzően a kerethatározat nem oldotta fel ezt a problémát. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az

⁷²⁸ Lásd 689. lábjegyzet, valamint erről: Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény, szerk.: Dr. Osztovits András, HVG-ORAC, Budapest 2004., Dr. Nagy Csongor István: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga, HVG-ORAC, Budapest 2006.

irányelv rendelkezése nem felelne meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára

e./ A magánfelek védelme és az irányelvek joghatásainak érvényesülése érdekében az Európai Bíróság *az állam fogalmát és ezzel a vertikális viszonyt tágra értelmezi*. Ennek büntetőügyekben fokozott jelentősége van, hisz egy büntetőeljárásban általában vertikális viszonyról van szó a magánvádas bűncselekmények kivételével.

f./ Érvényesül a *közvetett hatály elve*, azonban már nem a kerethatározatokra, hanem az irányelvekre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok, bíróságok kötelesek a nemzeti jogot irányelv-konform módon, az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Az értelmezési kötelezettség változatlanul nem vezethet *contra legem* értelmezésre; nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget; irányelv nem róhat kötelezettséget önmagában közvetlenül magánfélre.

g./ Az irányelv közvetlen hatálya érvényesülhet *háromoldalú jogviszonyokban* büntető vonatkozású ügyekben, így az irányelveknek lehet járulékos joghatása a büntetőeljárásban részt nem vevő magánfélre.

h./ Megjelenik a *tagállami kárfelelősség* az irányelv nem megfelelő implementálásáért. Mint korábban utaltunk arra, a tagállamok magánfelekkel szembeni kártérítési felelősségének három alapfeltétele van:

- a megsértett irányelv biztosítson jogot a magánfélnek és e jog tartalmát lehessen azonosítani az irányelv rendelkezései alapján,
- a jogsértés és a kár bekövetkezte között okozati összefüggés álljon fel,
- a jogsértés kellően súlyos legyen.⁷²⁹

i./ Érvényesülhet a büntetőjogi tárgyú *irányelvek kizáró joghatása* magánfelek közötti jogvitákban. Például pénzmosással, korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények szabályozásában eltér az uniós irányelv és a nemzeti törvény. Az uniós irányelv kizárhatja a vele ellentétes nemzeti büntetőjogi jogszabály alkalmazását magánfelek közötti jogvitákban (horizontális viszonylat), amelyben egy magánfél, aki például a korrupció miatt nem nyert meg egy közbeszerzést, kártérítési igényt érvényesít a bűncselekmény elkövetőjével, a korrump hivatalnokkal szemben. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Az irányelvnek azonban csak akkor lehet

⁷²⁹ Blutman: i.m. 447. o.

kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet, az elkövetőt irányelve alapján alapuló kötelezettség.⁷³⁰

j./ Jogközelítést szolgáló eszközként *a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség*. Amennyiben ugyanis a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

11./ A KKBP jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után

11.1./ Az intézményi jogi aktusok típusa, formái

A közös kül- és biztonságpolitika a Lisszaboni Szerződést követően is megőrizte speciális helyzetét, a pillér rendszer megszűnése ellenére.⁷³¹ Míg a korábbi III. pillért képező büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Lisszaboni Szerződést követően a korábbi kormányközi együttműködés helyett a szupranacionális együttműködés érvényesül, addig a közös kül- és biztonságpolitika a Lisszaboni Szerződést követően is a kormányközi együttműködésre épül. Bár a Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az egész Unióban, ez alól kivételt képez a közös kül- és biztonságpolitika, ahol speciális intézményi jogi aktus rend érvényesül. A közös kül- és biztonságpolitika eszközei megőrzik alapvető politikai természetüket.

Várnay Ernő a KKBP terén egy háromszintű másodlagos jogforrási rendszert lát megvalósulni:

- az *Európai Tanács* által elfogadott *iránymutatások* – ezek ölthetnek határozati formát is - alkotják a legfelsőbb szintet,
- az előzőek gyakorlatba ültetését szolgálják a *Tanács* által elfogadott *határozatok*,
- a hierarchia legalsó szintjén a „*végrehajtási határozatok*” állnak.⁷³²

A határozat különleges fajtaiként kezeli

- a műveleti fellépésre vonatkozó határozatot;

⁷³⁰ Blutman: i.m. 353-354. o.

⁷³¹ Kajtár Gábor szerint a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. 11-13. o.

⁷³² Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Complex Kiadó, Budapest 2010. 223.o.

- a természetes személyek személyes adatainak a tagállamok által végzett feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályokat megállapító határozatot;
- a biztonság- és védelmi politika területén felmerülő kiadásokkal kapcsolatos speciális rendelkezésekről szóló határozatot.⁷³³

Az intézményi jogi aktusok a közös kül- és biztonságpolitika területén is rendszerezhetőek az aktusok típusai és formái szerint.

A Lisszaboni Szerződést követően az intézményi jogi aktusok *két típusa* az általános szintjén a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*”. A különös szintjén viszont a KKBP intézményi jogi aktusait érdemesebb „*jogilag kötelező*” és „*jogilag nem kötelező*” típusokra osztani. Mindkét típuson belül az intézményi aktusoknak különböző *formái* vannak.

11.1.1./ Az intézményi jogi aktusok egyik típusa: a jogilag kötelező aktusok, azaz a nem jogalkotási aktusok

Fontos hangsúlyozni, hogy az EU-Szerződés több cikkében is⁷³⁴ rögzíti, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén „*jogalkotási aktusok*” elfogadása kizárt. Tehát itt alapvetően a jogi aktusok típusait illetően „*nem jogalkotási aktusokról*” van szó, ezek az intézményi jogi aktusok nem „*rendes jogalkotási eljárás*” és nem „*különleges jogalkotási eljárás*” keretében kerülnek megalkotásra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az általános iránymutatásoknak és különösen a határozatoknak ne lenne jogi kötőereje, tehát bár formálisan „*nem jogalkotási aktusokról*” van szó, mégis jogilag kötelezőek. A KKBP nem jogalkotási aktusai tipikusan a tagállamokat kötelezik; a nem kizárólag tagállamokhoz címzett határozatok viszont azokra kötelezőek, akiket címzettként megjelölnek.

A Lisszaboni Szerződés a nem jogalkotási aktusok három fő kategóriáját vezette be:

- a./ felhatalmazáson alapuló jogi aktusok,
- b./ végrehajtási aktusok,
- c./ egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

⁷³³ Várnay Ernő – Papp Mónika: i.m. 2010. 223.o

⁷³⁴ 24. cikk (1) bekezdés második albekezdés, 31. cikk (1) bekezdés

A közös kül- és biztonságpolitika terén a nem jogalkotási aktusok mindhárom kategóriája megtalálható, azonban a fenti három kategória előfordulása pont fordított sorrendet alkot.

- a./ A legkevesebb a *felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus*. Ilyen a Politikai és Biztonsági Bizottságnak az EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikk harmadik albekezdés alapján meghozott határozata. A Tanács által meghatározott válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a Tanács felhatalmazhatja a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy meghozza a válságkezelési művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő határozatokat.
- b./ A *végrehajtási nem jogalkotási aktusok* már nagyobb számban fordulhatnak elő. Ilyenek például a Tanácsnak az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke iii) pontja szerinti határozatai, melyek meghatározzák az EU-Szerződés 28. (ex 14.) cikke szerinti „műveleti fellépés határozatok” és az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikke szerinti „közös álláspont határozatok” végrehajtásának szabályait.
- c./ A közös kül- és biztonságpolitika terén legjellemzőbbek az előző két kategóriába nem sorolható, úgynevezett *egyéb, közvetlenül az EU-Szerződés felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok*.

11.1.2./ A nem jogalkotási aktusok formái

A közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusainak *tipikus formáit* az EU-Szerződés 25. cikke (ex 12. cikk) nevesíti, melyek

- az *általános iránymutatások*,
- *határozatok*, amelyek meghatározzák:
 - i) az Unió által végrehajtandó fellépéseket,
 - ii) az Unió által képviselendő álláspontokat,
 - iii) az i) és ii) pontokban említett határozatok végrehajtásának szabályait.

A két új alkalmazható jogi aktus tehát az *általános iránymutatás* és a *határozat*. Az EU-Szerződés 26. cikkéből (ex 13. cikk) következően az általános iránymutatások elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, azonban az Európai Tanács alkothat határozatot is.⁷³⁵

⁷³⁵ EU-Szerződés 26. (ex 13. cikk) cikk (1) bekezdés

Ugyancsak a 26. cikkből (ex 13. cikk) következően a határozatok megalkotása alapvetően a Tanács hatáskörébe tartozik és a Tanács által megalkotott határozatok hierarchikusan alárendeltek az Európai Tanács által elfogadott általános iránymutatásoknak és határozatoknak.⁷³⁶

Az Európai Tanács és a Tanács közötti jogalkotási hatáskör tehát az EU-Szerződés 26. cikke (ex 13. cikk) alapján a következők szerint oszlik meg:

- Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Szükség esetén az Európai Tanács határozatokat is hozhat. Ha nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli európai tanácsi ülést hívhat össze abból a célból, hogy a fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politikai stratégiai irányvonalakat.
- A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

A „közös stratégiát” tehát felváltotta az Európai Tanács határozata; az „együttes fellépést” és a „közös álláspontot” pedig a Tanács határozata.

11.1.3./ Az intézményi jogi aktusok másik típusa: a jogilag nem kötelező aktusok

A KKBP terén is több olyan intézményi aktus használható, melyek jogilag nem kötelezőek, de adott esetben lehet bizonyos jogi hatásuk. A formájuk alapján a jogilag nem kötelező aktusok két csoportja:

- a nevesített atipikus aktusok,
- a nem nevesített aktusok.

a./ Nevesített atipikus aktusok

Ebbe a körbe az *ajánlás* és a *vélemény* tartozik. Az EU-Szerződés V. Címében a 22. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdése, a 46. cikk (6) bekezdése az *ajánlást*; míg a 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdése a *véleményt* nevesíti.

⁷³⁶ EU-Szerződés 26. (ex 13. cikk) cikk (2) bekezdés

b./ Nem nevesített aktusok

Nem nevesített aktusokként összegezhetőek különböző *nyilatkozatok, állásfoglalások, közlemények, tájékoztatások*, amikor nemzetközi események vagy körülmények nem teszik szükségessé nevesített aktus alkalmazását, amelyek a tagállamok számára irányadóak egy-egy kérdésben.

11.1.4./ Látszólagos jogi aktus

Az EU-Szerződés V. címében találkozhatunk olyan meghatározással, amely esetében első olvasásra azt hihetjük, hogy jogi aktussal van dolgunk. Az EU-Szerződés 32. cikk (ex 16. cikk) értelmében a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában „*közös megközelítést*” alakítsanak ki. Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács „*közös megközelítést*” határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket. Itt a „*közös megközelítés*” önálló jogi aktus jellege csak látszólagos, valójában az Európai Tanács vagy a Tanács a közös megközelítést határozat formájában fogadja el. Ez következik abból, hogy az EUM-Szerződés 25. cikke (ex 12. cikk) nem beszél külön jogi eszközként „*közös megközelítésről*”.

11.2./ Általános iránymutatás (general guideline)

Az általános iránymutatásról az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikke rendelkezik, azonban keveset árul el az általános iránymutatás ismérveit, jellemzőit, tartalmi követelményeit, jogi kötőerejét illetően.

A 26. (ex 13.) cikk (1) bekezdés szerint az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. A rendelkezésből annyi állapítható meg, hogy az általános iránymutatások elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, és minden bizonnyal az Unió stratégiai érdekeinek, a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek, valamint az Unió által követendő politikai stratégiai irányvonalaknak a meghatározása formailag általános iránymutatásban történik. Ezt a következtetést erősíti, hogy a 26. cikk (ex 13. cikk) (1)

bekezdése és (2) bekezdése külön nevesíti ugyan az Unió „stratégiai érdekeit”, „a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit”, „a stratégiai irányvonalakat” és az „az általános iránymutatásokat”, de a 25. cikk (ex 12. cikk) a közös kül- és biztonságpolitika eszközeinek, jogi aktusainak felsorolására csak az „általános iránymutatásokat” tartalmazza.

A 26. cikk (ex 13. cikk) (2) bekezdéséből következően az általános iránymutatások hierarchikusan a Tanács határozatai fölött állnak, mivel a Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján dolgozza ki a közös kül- és biztonságpolitikát és hozza meg az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

11.3./ Határozat (Decision)

Az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikkének b) pontja a közös kül- és biztonságpolitika terén alkalmazható intézményi aktusok egyikeként nevesíti a határozatot, azonban annak csak tartalmi követelményeit (végrehajtandó fellépések, képviselendő álláspontok és ezek végrehajtási szabályainak meghatározása) rögzíti, a határozat egyéb egységes ismérveire, formai követelményeire vonatkozó értelmezést vagy utalást nem tartalmaz. Ennek következtében az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkére kell hagyatkoznunk, mely szerint a határozat teljes egészében kötelező; amennyiben megjelöli a címzettjeit, kizárólag a megjelölt címzettekre kötelező.

Van olyan álláspont, mely szerint a KKBP határozat nem felelthet meg az EUM-Szerződés 288. cikk szerinti határozatnak. Ha ugyanis a 288. cikk szerinti határozatról beszélhetnénk-e területen – amit a címzett nélküli, normatív jellegű határozati fajta lehetővé is tenne –, akkor egy olyan jogi aktust ismernénk el a KKBP területén, melynek a tagállamok jogrendszerén belül közvetlen hatálya van.⁷³⁷ Véleményem szerint ez csak részben fogadható el. Nyilvánvaló, hogy a KKBP határozatok sajátosságai eltérnek az egyéb uniós politikák határozataitól. Az EU-Szerződés specifikus cikkei csak a tartalmi követelményeket rögzítik a KKBP határozatok vonatkozásában, az egyéb egységes vagy formára vonatkozó követelményeket nem. A határozatra, mint jogi aktus formára, a KKBP esetében is alkalmazható az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk vonatkozó rendelkezése, típusát tekintve azonban nem jogalkotási aktusról van szó.

⁷³⁷ De Witte: i.m. 90. o.; Fazekas: i.m. 83. o.

A határozat két fajtája alapvetően a címzett és a címzett nélküli határozat. A határozatok általában címzettek, és tipikus címzettjeik a tagállamok, de a címzettek lehetnek magánfelek is. A KKBP szolgáltató példát címzett nélküli határozatra is, ilyen tipikusan az egyes szervezetekbe történő személyi kinevezéseket tartalmazó határozat⁷³⁸ vagy a különleges képviselő kinevezésére vonatkozó határozat⁷³⁹.

Az EU-Szerződés V. Címe a 25. (ex 12.) cikk mellett számos egyéb helyen is rendelkezik határozat, mint intézményi aktus elfogadásáról, ennek következtében a közös kül- és biztonságpolitika terén a határozatnak több változata is létezik. A közös kül- és biztonságpolitika határozatait az elfogadó intézmény, a határozatok elfogadásának jogalapjául szolgáló alapító szerződési cikkek és a határozatok tárgya alapján rendszerezhetjük. Ennek alapján megkülönböztethetjük az Európai Tanács határozatait, a Tanács határozatait és a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatait. Az Európai Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak négy változata, míg a Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak 11+3+5 változata is előfordulhat.

11.3.1./ Európai Tanács határozatai

Az Európai Tanács az Unió külső tevékenysége és a közös kül- és biztonságpolitika terén az EU-Szerződés 22. cikk (1) bekezdés, 42. cikk (2) bekezdés és a 32. cikk alapján fogadhat el határozatokat. Ezeket egészíthetik ki az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásról rendelkező, általános átvezetési záradékot jelentő 48. cikk (7) bekezdés és a speciális átvezetési záradékot jelentő 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdés alapján meghozatalra kerülő határozatok.

a./ Korábbi közös stratégiát felváltó határozat - 22. cikk (1) bekezdés

A 22. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Tanács meghatározza az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Ezen határozatok a közös kül- és biztonságpolitikára és az Unió külső tevékenységeinek egyéb területeire vonatkoznak. Az ilyen határozatok két csoportra oszthatóak:

- az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira vonatkozó földrajzi határozatok,

⁷³⁸ EU-Szerződés 27. cikk (3), Várnay Ernő-Papp Mónika: i.m. 2010. 208. o.

⁷³⁹ EU-Szerződés 33. (ex 18.) cikk

- meghatározott tárgykörre vonatkozó határozatok.

Az ebbe a kategóriába tartozó határozatok tartalmi követelményei: az időtartam, az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközök meghatározása.

Ezen határozatok meghozatala során az Európai Tanács egyhangúlag határoz a Tanács ajánlása alapján. A Tanács egyes területekre vonatkozó szabályok szerint elfogadott ajánlásai az Európai Tanács határozatainak kezdeményezésre vonatkozó javaslatokat jelentik. Az Európai Tanács ilyen határozatait az alapító szerződésekben előírt eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani.

Az EU-Szerződés Lisszaboni Szerződést követő 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozatok az EU-Szerződés Lisszaboni Szerződés előtti 13. cikk (2) bekezdésében szabályozott „közös stratégiákat” váltják fel.

b./ „Közös védelem” határozat - 42. (ex 17.) cikk (2)

A 42. (ex 17.) cikk (2) bekezdése szerint a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását. Ez, amennyiben az Európai Tanács egyhangúlag úgy határoz, közös védelemhez vezet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeinek megfelelő elfogadását. A 42. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából nem egyértelmű, hogy itt a „határoz”, „határozat” kifejezések formális intézményi aktusra vagy csupán a döntéshozatali folyamat eredményére utalnak. A 42. cikk (2) bekezdés második mondata úgy fogalmaz, hogy az Európai Tanács egyhangúlag határoz, dönt közös védelem létrejöttéről. Egy ilyen döntést az Európai Tanács minden bizonnyal határozat formájában fogad el. Ugyanakkor ellentmondani látszik ennek a 42. cikk (2) bekezdés harmadik mondata, amelynek értelmében az Európai Tanács ajánlja, tehát javasolja a tagállamoknak, hogy az alkotmányos követelményeiknek megfelelően fogadjanak el közös védelemre vonatkozó határozatot, amely a tagállamok közötti valamilyen megállapodásnak a tagállami nemzeti jogok szerinti megerősítéseként, ratifikálásaként értelmezhető.

c./ „Közös megközelítés” határozat - 32. (ex 16.) cikk

Korábban már említésre került, hogy a 32. (ex 16.) cikk szerint a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában „közös

megközelítést” alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanács vagy az Európai Tanács keretében. Ha az Európai Tanács vagy a Tanács uniós „közös megközelítést” határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket. A tagállamok diplomáciai képviseletei és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek egymással és hozzájárulnak a „közös megközelítés” kialakításához és végrehajtásához. Itt a közös megközelítés nem a jogi aktusok egy külön fajtáját, formáját jelenti, hanem az Európai Tanács és a Tanács minden bizonnyal határozat formájában dönt közös megközelítés meghatározásáról.

d./ Egyszerűsített szerződés módosítási határozatok

Az EU-Szerződésnek az egyszerűsített szerződés módosítási eljárásról rendelkező 48. cikk (7) bekezdése (általános átvezetési záradék) és a 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdése (speciális átvezetési záradék) feljogosítják az Európai Tanácsot, ha az EU-Szerződés V. Címe egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács egyhangú határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Ez nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén. Erről részletesebben a döntéshozatal ismertetésénél lesz szó (11.8.2.3.).

11.3.2./ Tanács határozatai

Az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdése tartalmazza az általános, míg az V. Cím egyéb cikkei a speciális felhatalmazást a Tanács számára határozat elfogadására.

Az EU Szerződésnek a Tanács számára határozat elfogadására jogalapot teremtő cikkei alapján a tanácsi határozatok következő változatai azonosíthatók.

a./ Általános felhatalmazáson alapuló határozat - 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdés

Az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdése tartalmazza az általános felhatalmazást a Tanács számára határozat elfogadására. Az Európai Tanács által meghatározott „általános iránymutatások” és stratégiai irányvonalak alapján a Tanács

kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges „határozatokat”.

A gyakorlat szolgált arra példát, hogy a Tanács határozata megalkotásának a jogalapja a 26. (ex 13.) cikk (2) és nem az EU-Szerződés V. Címének valamely egyéb specifikus rendelkezése: a Tanács 2010/585/KKBP határozata (2010. szeptember 27.) a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség tevékenységeinek a nukleáris biztonság és ellenőrzés területén, illetve a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni EU-stratégia intézkedéseinek végrehajtása keretében történő támogatásáról.⁷⁴⁰

b./ Európai külügyi szolgálat - 27. cikk (3) bekezdés

A 27. cikk (3) bekezdés alapján az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét megbízatásának ellátása során az európai külügyi szolgálat segíti. A szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből és a tagállamok diplomáciai szolgálatai által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A határozat elfogadására a főképviselő tesz javaslatot, az elfogadás során a Tanács együttműködik az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal, az Európai Parlamentnek konzultációs, míg a Bizottságnak egyetértési joga van.

c./ Műveleti fellépés határozat (korábbi együttes fellépés) - 28. (ex 14.) cikk

Az EU-Szerződés 28. (ex 14.) cikkének megfelelően a Lisszaboni Szerződés előtti „együttes fellépést”, mint intézményi aktust, „határozat” váltja fel. A Tanács ugyanis a nemzetközi helyzet által indokolt műveleti fellépésekről határozat formájában dönt. Az ilyen határozat tartalmi követelményei: a cél, hatókör, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközök, szükség esetén az időtartam, a végrehajtás feltételeinek meghatározása.

A műveleti fellépésekre vonatkozó határozatokat a Tanács az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikkéből következően egyhangúlag vagy minősített többséggel egyaránt elfogadhatja.

⁷⁴⁰ HL L 259., 2010.10.1., 10-18. o. (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)

A műveleti fellépés határozatok képezik a közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati végrehajtásának és operatív megvalósításának elsődleges eszközét. E fellépések feladatok és tevékenységek széles körét fedik le a nemzetközi megfigyelők küldésétől, válságkezelő műveleteken, demokratizálódási és államépítési folyamatok támogatásán, kézi- és könnyű fegyverek, valamint tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelmen, EU különleges képviselők kinevezésén át uniós szervek (ügynökségek, központok) felállításáig. A műveleti fellépés határozatok képezik az Unió katonai és polgári válságkezelési műveleteinek jogi keretét.

A műveleti fellépés határozatok jogi kötőerejéről a 28. (ex 14.) cikk (2) bekezdése rendelkezik. Ennek értelmében a határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A 28. (ex 14.) cikk (2) bekezdése szintén csak a tagállami álláspontokra és akciókra, illetve intézkedésekre utal az ex 14. cikkhez hasonlóan, de nem említ esetleges nemzeti jogalkotási aktusokat. A célok megvalósítása időnként a tagállamok részéről nemzeti jogszabályok elfogadását is megkívánhatja, ezért az együttes fellépésekhez hasonlóan a műveleti fellépés határozatoknak lehet közvetett jogalkotási hatása is. A határozatok azonban nem keletkeztethetnek közvetlen jogokat és kötelezettségeket a tagállamok állampolgárai számára, mivel azok normatív alapon a tagállamokat kötik.⁷⁴¹

Az együttes fellépés tapasztalata alapján a katonai és polgári műveleteket létrehozó határozatok végrehajtása mind az Unió részéről, mind a tagállamok részéről széles körű jogalkotást igényel. A műveletekben résztvevő szerződéses, illetve a tagállamok és intézmények által delegált személyzet jogait és kötelezettségeit részben az uniós jogszabályok, részben a delegáló tagállam jogszabályai határozhatják meg (szolgálati jogviszony, társadalombiztosítás, egészségügyi ellátás, stb.). A műveletekről szóló határozatok végrehajtása továbbá nemzetközi szerződések megkötését is szükségessé teszi. Például a műveletek személyzetének a műveleti területen fennálló jogállásának a szabályozása a 37. (ex 24.) cikk szerinti megállapodások, azaz nemzetközi szerződések útján történik.⁷⁴²

A műveleti fellépés határozatok keretében meghatározott célok és lépések megkívánhatják azok átültetését nemzeti szintű intézkedések formájában, ezért a 28. (ex 14.) cikk (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a határozat keretében tervezett nemzeti álláspontról vagy nemzeti fellépésről időben tájékoztatást adjanak az Unió számára, hogy

⁷⁴¹Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1855. o.

⁷⁴²Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1855. o.

szükség esetén arról a Tanácsban előzetesen tanácskozni lehessen. Ezen előzetes tájékoztatási kötelezettség nem vonatkozik azokra az intézkedésekre, amelyek csupán a Tanács határozatait ültetik át nemzeti szinten.

A határozat érvényessége annak meghatározott időtartamáig vagy az adott hatáskörben elfogadott újabb határozatig tart. Az 28. (ex 14.) cikk (1) bekezdés második albekezdése lehetővé teszi a határozat felülvizsgálatát, amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással van a határozatot érintő valamely kérdésre. Ilyenkor a Tanács felülvizsgálhatja a határozat elveit és célkitűzéseit és meghozhatja a szükséges újabb határozatokat. A új határozat kiterjesztheti a korábbi időtartamát is.

Az együttes fellépések jelentős része válságkezelési művelet létrehozásáról szól, amelyek többnyire magas biztonsági kockázatú és folyamatosan változó helyzetű válságövezetekre vonatkoztak. Így előfordulhat, hogy a műveleti fellépés határozat meghozatalának alapjául szolgáló körülmények lényegesen megváltoznak. Ha a helyzet megváltoztatása következtében kényszerítő szükség helyzet alakul ki és nincs idő vagy lehetőség a Tanács határozatának meghozatalára, a 28. (ex 14.) cikk (4) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat, hogy szem előtt tartva a határozat általános célkitűzéseit, megtegyék a szükséges halaszthatatlan intézkedéseket. Ezekről az intézkedésekről a tagállamnak haladéktalanul tájékoztatni kell a Tanácsot.

A 28. (ex 14.) cikk (5) bekezdése értelmében, ha egy tagállam valamely műveleti fellépés határozat végrehajtása során jelentős nehézségekkel szembesül, a nehézségek megvitatása és a megfelelő megoldás megtalálása érdekében a Tanácshoz fordulhat. A megoldások azonban nem állhatnak ellentétben a határozat célkitűzéseivel, és nem ronthatják annak eredményességét. Ha a megoldás nem illeszthető be az eredeti határozat célkitűzéseinek keretei közé, akkor a Tanács a helyzetet új határozat elfogadásával oldhatja fel.

Műveleti fellépés határozat például a Tanács 2010/619/KKBP határozata (2010. október 15.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról.⁷⁴³

⁷⁴³ HL L 272., 2010.10.16., 19-19. o.

d./ Korábbi közös álláspontot felváltó határozat - 29. (ex 15.) cikk

Az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikke alapján a Lisszaboni Szerződés előtti „közös álláspont” intézményi jogi aktust is határozat váltja fel. A 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok tartalmukat illetően rögzítik, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A Tanács az ilyen határozatokat is egyhangúlag vagy minősített többséggel fogadhatja el.⁷⁴⁴

A 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok jogi kötőereje hasonlóan lazán kerül megfogalmazásra, mint annak idején az EU-Szerződés Lisszabon előtti 15. cikkében a közös álláspont vonatkozásában. Míg a 28. (ex 14.) cikk határozattan kimondja, hogy a korábbi együttes fellépést felváltó határozatok kötik a tagállamokat, addig a 29. (ex 15.) cikk annyit rögzít, hogy a tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a határozatokban foglalt uniós álláspontoknak.

A gyakorlatban a közös álláspont határozatokban megfogalmazott korlátozó intézkedések valódi jogalkotási kötelezettséget is róhatnak a tagállamokra, illetve az Unióra és tényleges jogi kötőerőt e jogalkotási aktusokon keresztül nyernek.⁷⁴⁵

A 29. cikk szerinti határozatoknak a cikk szövegéből következően nincsen közvetlen hatálya, elvileg nem állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára. Az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő határozatok esetében azonban, amelyek az érintett jogalanyok jogait és kötelezettségeit közvetlenül is érintik, felmerül a közvetlen hatály kérdése. Az Európai Bíróság joghatósága a Lisszaboni Szerződéssel kiterjesztésre került a közös kül- és biztonságpolitika terén a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára.⁷⁴⁶ Így az Európai Bíróság állást foglalhat a kérdésben és kialakíthatja esetjogát.

Amennyiben a 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatokat összevetjük a 28. (ex 14.) cikk szerinti határozatokkal, hasonló megállapításokat tudunk tenni, mint a korábbi közös álláspont és az együttes fellépés összehasonlítása esetében:

- közös vonás, hogy mindkettő az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, stratégiai irányvonalak végrehajtását szolgálja,

⁷⁴⁴ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk

⁷⁴⁵ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1857. o.

⁷⁴⁶ EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése, EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének második fordulója

- hierarchikus viszonyukat illetően a 25. (ex 12.) cikk felsorolása formálisan a műveleti fellépés határozatot a közös álláspont határozat elé helyezi, ugyanakkor a közös álláspont határozatok képezhetik az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek a 28. (ex 14.) cikk szerinti határozatok formájában jelennek meg,
- a 28. (ex 14.) cikk kifejezetten rendelkezik arról, hogy a határozatok kötik a tagállamokat, ehhez képest a 29. (ex 15.) cikk megfogalmazása jóval puhább (a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak),
- a műveleti fellépés határozatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, közvetlenül nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára, míg az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő, a 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok esetében elvileg felmerülhet a közvetlen hatály lehetősége,
- a szabályozott tárgyak terjedelme és sokszínűsége mindkét jogi aktus esetében széles és gyakran egybevágó, ugyanakkor a közös álláspont határozatok nem rendelkeznek olyan operatív intézkedésekről, mint például műveleti teendők, vagy szervek felállítása, szemben a műveleti fellépés határozatokkal,
- a közös álláspont határozatok tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a tagállamok számára írnak elő követendő politikát, illetve bizonyos intézkedések meghozatalát (szankciók vagy korlátozások közös bevezetése).

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája keretében mind önállóan, mind az ENSZ Biztonsági Tanácsa által az ENSZ Alapokmánya VII. Fejezete alapján elfogadott kötelező határozatok közös uniós végrehajtása érdekében 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok formájában dönt korlátozó intézkedések (szankciók) bevezetéséről. Mint a közös álláspontok esetében láttuk, a korlátozó intézkedések irányulhatnak:

- egy adott harmadik ország ellen (haditechnikai eszközök, technológiák exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma; kereskedelmi korlátozások, mint kettős felhasználású termékek exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma, stb.),
- meghatározott személyek ellen (úgynevezett célzott szankciók).

A célzott szankciók is két csoportra oszthatók:

- terroristák elleni szankciók,

- nemzetközi biztonságot és békét veszélyeztető tevékenységet folytató, emberi jogokat sértő harmadik országok politikájáért felelőssé tehető személyek és azok irányítása alá tartozó entitások elleni szankciók.

A célzott szankciók vagyoni korlátozó intézkedéseket (pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhetővé tételük tilalma), valamint beutazási és tartózkodási, behozatali, tanácsadási, segítségnyújtási, stb. tilalmakat jelentenek. A célzott szankciók természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintik. Például a Tanács 2010/231/KKBP határozata (2010. április 26.) a Szomáliával szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2009/138/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről 1. cikke⁷⁴⁷ a következő rendelkezéseket tartalmazza:

(1) A tagállamok állampolgárai részéről vagy a tagállamok területéről – származási helyüktől függetlenül – tilos közvetlenül vagy közvetve fegyvereket és minden egyéb ezekkel kapcsolatos anyagot eljuttatni, értékesíteni vagy átadni Szomália számára, ideértve a fegyvereket és lőszereket, katonai járműveket és felszereléseket, katonai jellegű felszereléseket és a felsoroltak pótalkatrészeit.

(2) A tagállamok állampolgárai részéről vagy a tagállamok területéről tilos a katonai tevékenységgel kapcsolatos műszaki tanácsadást, pénzügyi vagy egyéb segítséget és kiképzést közvetlen vagy közvetett formában Szomáliának nyújtani, ideértve különösen az (1) bekezdésben említett eszközökkel való ellátáshoz, ezek előállításához, karbantartásához vagy használatához kapcsolódó műszaki kiképzést és segítségnyújtást.

A megfelelő garanciák biztosítása érdekében a 29. (ex 15.) cikk szerinti, szankciókról rendelkező határozatokkal szemben követelmény, hogy feleljenek meg az alapvető jogoknak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveknek, nevezetesen a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jognak, a tulajdonhoz való jognak, valamint a személyes adatok védelméhez való jognak. Ilyen deklaratív rendelkezést maguk a határozatok is tartalmaznak a preambulumukban.

Az Unió célkitűzéseinek hatékony megvalósulása érdekében, azonos szabályozási tárgyban találkozhatunk EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikk szerinti KKBP határozat és EUM-Szerződés szerinti rendelet párhuzamos, egymást kiegészítő megalkotásával. A gyakorlatban a korlátozó intézkedések, szankciók bevezetéséről a Tanács valamennyi esetben az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikk szerinti KKBP határozat formájában dönt. A

⁷⁴⁷ HL L 105., 2010.4.27., 18. o.

KKBP határozat elfogadását követően az EUM-Szerződésen alapuló hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása érdekében az EUM-Szerződés 207. cikke alapján a Tanács rendeleteket alkot. Példaként említhető a Tanács 2011/137/KKBP határozata (2011. február 28.) a líbiai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről⁷⁴⁸ és a Tanács 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról.⁷⁴⁹

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő KKBP határozatok feletti kontrollja már nem csak közvetetten, a KKBP határozatokat végrehajtó Tanács rendeleteken keresztül, hanem az EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének második fordulata alapján közvetlenül is érvényesül.

e./ „Közös megközelítés” határozat - 32. (ex.16.) cikk

A korábbiak során már többször említésre került az EU-Szerződés 32. (ex.16.) cikke. E helyütt csak annyit érdemes ismét megjegyezni, hogy „közös megközelítés” kialakításáról az Európai Tanács mellett a Tanács is határozhat. A Tanács „közös megközelítésre” vonatkozó intézményi aktusa határozat formáját ölti.

f./ Különleges képviselőt kinevező határozat - 33. (ex 18.) cikk

Az EU-Szerződés feljogosítja a Tanácsot, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevezzen ki. Ilyen határozatra példa a Tanács 2010/450/KKBP határozata (2010. augusztus 11.) az Európai Unió szudáni különleges képviselőjének kinevezéséről.⁷⁵⁰

⁷⁴⁸ HL L 58 2011.3.3., 53-62. o.

⁷⁴⁹ HL L 58 2011.3.3., 1-13. o.

⁷⁵⁰ HL L 211., 2010.8.12., 42-44. o.

g./ Megállapodást jóváhagyó határozat

Az EU-Szerződés 37. cikke feljogosítja az Uniót, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel „megállapodásokat”, nemzetközi szerződéseket köthet. Az Unió nevében a Tanács határozattal hagyja jóvá, erősíti meg az Unió által harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezettel megkötésre kerülő megállapodásokat. Példaként hozható:

- a Tanács 2010/686/KKBP határozata (2010. szeptember 13.) az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság közötti, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL Afghanistan) jogállásáról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről;⁷⁵¹
- a Tanács 2010/587/KKBP határozata (2010. június 14.) az Európai Unió és Montenegró közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről.⁷⁵²

h./ Adatvédelmi határozat - 39. cikk

Az EU-Szerződés 39. cikke alapján a Tanács a természetes személyeknek a közös kül- és biztonságpolitika alkalmazási körébe tartozó tevékenységei során a személyes adataiknak a tagállamok általi feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályok megállapítására határozatot fogadhat el. Az EU-Szerződés 39. cikke utal az EUM-Szerződés 16. cikkére. A Tanács az EUM-Szerződés 16. cikkének megfelelően jár el az ilyen határozatok elfogadása során, azonban eltér annak (2) bekezdésétől. A határozatokban foglalt szabályok betartását független hatóságok ellenőrzik.

i./ Költségvetési finanszírozási határozat - 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés

Az EU-Szerződés 41. (ex 28.) cikke szerint az intézményeknek a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása következtében felmerülő igazgatási kiadásai az Unió költségvetését terhelik. A felmerülő működési kiadások szintén az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadásokat,

⁷⁵¹ HL L 294., 2010.11.12., 1-1. o.

⁷⁵² HL L 260., 2010.10.2., 1-1. o.

illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz. Azokban az esetekben, amikor a kiadások nem az Unió költségvetését terhelik, azok a bruttó nemzeti termék-kulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz. A katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadások esetén azok a tagállamok, amelyek a Tanácsban történő szavazás során tartózkodnak és a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűznek, ezeknek a költségeknek a finanszírozásához nem kötelesek hozzájárulni. A 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdéséből következően a Tanács határozat formájában határozza meg azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen a missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. A Tanács az ilyen határozatokat az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően hozza meg, tehát itt az Európai Parlamentnek a döntéshozatalban való részvételére és egyfajta konzultációs eljárásra láthatunk példát.

j./ Induló alap határozat - 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés harmadik albekezdés

Az EU-Szerződés 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés második albekezdése értelmében a missziókat előkészítő azon tevékenységek finanszírozására, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni.

A Tanács határozatban állapítja meg:

- az induló alap létrehozására és finanszírozására vonatkozó szabályokat, így különösen az alap rendelkezésére bocsátott pénzügyi eszközök összegét,
- az induló alap kezelésére vonatkozó szabályokat,
- a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

Az ilyen határozatok elfogadására az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tesz javaslatot és a határozatokat a Tanács minősített többséggel fogadja el. Ha a misszió az Unió költségvetésének terhére nem finanszírozható, a Tanács felhatalmazza a főképviseelőt az alap igénybevételére. A főképviseelő e felhatalmazás végrehajtásáról jelentést tesz a Tanácsnak. Az ilyen felhatalmazás formája minden bizonnyal határozat.

k./ Közös biztonság- és védelempolitika határozatai

Az EU-Szerződés V. Címe tartalmazza az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket. Az V. Cím 1. Fejezete az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket, 2. Fejezete a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket foglalja magában. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések Fejezet 1. Szakasza a Közös rendelkezéseket, míg 2. Szakasza a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó speciális rendelkezéseket taglalja.

A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része, polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Míg a közös kül- és biztonságpolitika sziget az Unió politikáinak tengerében, addig a közös biztonság- és védelempolitika egyfajta tengerszem a szigeten.

A közös biztonság- és védelempolitika területén elfogadható határozatok sem egységesek. Egyrészt az Európai Tanács és a Tanács is elfogadhat határozatokat, másrészt a Tanács határozatai az EU-Szerződés vonatkozó cikkei alapján három csoportba sorolhatóak:

- missziókra vonatkozó határozatok,
- Európai Védelmi Ügynökségre vonatkozó határozat,
- állandó strukturált együttműködés határozatai.

Ráadásul a harmadik csoportot képező állandó strukturált együttműködés határozatain belül is öt változat különböztethető meg.

k1./ Missziókra vonatkozó határozatok

Az EU-Szerződés 42. cikk. (1) bekezdése alapján az Unió a közös biztonság- és védelempolitika keretében polgári és katonai eszközöket vehet igénybe az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. A missziók közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai, tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktus megelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. A

missziók hozzájárulhatnak a terrorizmus elleni küzdelemhez, ide értve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.⁷⁵³

A 43. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács határozatot fogadhat el, melyben meghatározza a missziók céljait, hatókörét és végrehajtásuk általános feltételi. Ilyen határozat például a Tanács 2010/452/KKBP határozata (2010. augusztus 12.) az Európai Unió grúziai megfigyelő missziójáról, EUMM Georgia.⁷⁵⁴

Amennyiben valamelyik misszió végrehajtása jelentős következményekkel jár, vagy ha a misszió határozatban rögzített céljának, hatókörének vagy szabályainak módosítása válik szükségessé, a részt vevő tagállamok értesítése alapján a Tanács a korábbi határozatát módosító újabb határozatot fogadhat el.⁷⁵⁵

A 44. cikk (1) bekezdése szerint a missziókra vonatkozó határozatok keretében a Tanács valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó és az annak ellátásához szükséges képességgel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Kérdésként merül fel, hogy mi lehet az ilyen megbízás jogi formája. Kiemelést érdemel, hogy a Tanács által megbízott tagállamok, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének részvétele mellett, egymás között – a 44. cikk (1) bekezdés fogalmazása szerint – „megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről”. Az ilyen „megállapodás” az érintett tagállamok közötti nemzetközi szerződés lehet.

k2./ Európai Védelmi Ügynökségre vonatkozó határozat

Az EU-Szerződés 45. cikk (2) bekezdése felhatalmazza a Tanácsot, hogy határozatban megállapítsa az Ügynökség jogállását, meghatározza székhelyét és működésének szabályait. A határozat elfogadásáról a Tanács minősített többséggel dönt.⁷⁵⁶

k3./ Állandó strukturált együttműködés határozatai

Az EU-Szerződés 42. cikk (6) bekezdése alapján azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb

⁷⁵³ EU-Szerződés 43. cikk (1) bekezdés

⁷⁵⁴ HL L 213., 2010.8.13., 43-47. o.

⁷⁵⁵ EU-Szerződés 44. cikk (2) bekezdés

⁷⁵⁶ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmikapesség- fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozik. Megállapítja a műveleti igényeket, támogatja az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedéseket, hozzájárul a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghozatalához és – adott esetben – végrehajtásához, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességgpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében. A Tanács irányítása alatt áll. – EU-Szerződés 42. cikk (3) bekezdés második albekezdés. Az Ügynökség feladatairól lásd EU-Szerződés 45. cikk (1) bekezdés.

követelményeket támaztó missziókra tekintettel ezen a területen szigorúbb kötelezettségeket vállálnak, az Unió keretein belül „állandó strukturált együttműködést” alakítanak ki. Az állandó strukturált együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket a 46. cikk tartalmazza és az ezen a területen a Tanács által elfogadható határozatoknak öt változatát is ismeri.

- A 46. cikk (2) bekezdése szerint a Tanács határozat formájában dönt az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a résztvevő tagállamok listájáról. Az ilyen határozat meghozatalának előzménye az, hogy azok a tagállamok, amelyek részt kívánnak venni az állandó strukturált együttműködésben és megfelelnek a követelményeknek, kötelezettséget vállálnak a katonai képességekre vonatkozóan az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyvben⁷⁵⁷ foglaltak szerint, bejelentik a szándékukat a Tanácsnak és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének. A Tanács az állandó strukturált együttműködés létrehozására vonatkozó határozatát a főképviselővel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel fogadja el.
- Ha valamelyik tagállam egy későbbi szakaszban kíván részt venni az állandó strukturált együttműködésben, erre irányuló szándékát bejelentheti a Tanácsnak és a főképviselőnek. Ilyenkor a 46. cikk (3) bekezdése alapján a Tanács határozatot hoz, amelyben megerősíti, hogy az érintett tagállam, amely megfelel a követelményeknek és megtette a kötelezettségvállalásokat az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglaltak szerint, résztvesz az állandó strukturált együttműködésben. A Tanács az ilyen határozatot szintén a főképviselővel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel fogadja el, azonban a szavazásban az állandó strukturált együttműködésben közreműködő tagállamok vesznek részt. A minősített többséget az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontjának megfelelően kell meghatározni.⁷⁵⁸
- Ha az állandó strukturált együttműködésben részt vevő valamelyik tagállam már nem felel meg az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglalt követelményeknek, vagy nem képes teljesíteni az ott meghatározott kötelezettségeit, az EU-Szerződés 46. cikk (4) bekezdése alapján a Tanács az adott

⁷⁵⁷ (10.) Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről

⁷⁵⁸ Az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a minősített többséghez a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 55 %-ának, egyben az ezen államok népességének legalább 65 %-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.

tagállam részvételi jogának felfüggesztésére vonatkozóan határozatot fogadhat el. A Tanács az ilyen részvételi jogot felfüggesztő határozatot is minősített többséggel hozza meg, a szavazásban az állandó strukturált együttműködésben közreműködő tagállamok képviselői vesznek részt, kivéve azon tagállamot, amelynek részvételi jogára a határozat vonatkozik. A minősített többséget ebben az esetben is az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint kell számolni.

- A 46. cikk (5) bekezdése alapján, ha egy tagállam ki kíván lépni az állandó strukturált együttműködésről, ezen szándékát bejelenti a Tanácsnak, amely megállapítja, hogy az érintett tagállam részvétele megszűnt. A bekezdés szövege nem nevesíti, hogy az ilyen „megállapítás” határozat formájában történik, azonban a 46. cikk a (2)-(4) bekezdésekben eltérő határozatokról rendelkezik, ebből következően a 46. cikk (5) bekezdése esetén is határozatról van szó. A 46. cikk (5) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy valamely tagállam részvételének megszüntetését megállapító határozatot a Tanács egyhangúlag vagy minősített többséggel hozza meg. Mivel a minősített többséggel meghozható határozatok esetében az EU-Szerződés vonatkozó cikke mindig kifejezetten tartalmazza a minősített többségi szavazásra vonatkozó felhatalmazást, a 46. cikk (5) bekezdés esetében kifejezett rendelkezés hiányában, továbbá a 42. cikk (4) bekezdésének egyhangú szavazást főszabályként előíró rendelkezéséből következően, a 46. cikk (5) bekezdése szerinti határozatokat is egyhangúlag kell a Tanácsnak elfogadnia.
- Az utolsó kategóriát azok az egyéb határozatok képezik, amelyeknek jogalapja nem az EU-Szerződés 46. cikk (2)-(5) bekezdéseinek valamelyike. Ezeket a határozatokat a Tanács egyhangúlag fogadja el. Az egyhangúság eléréséhez kizárólag az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatait kell figyelembe venni.

11.3.3./ Politikai és Biztonsági Bizottság határozata

Az EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikke alapján felállításra került Politikai és Biztonsági Bizottság feladatai:

- a nemzetközi helyzet alakulásának figyelemmel kísérése,
- *vélemények* terjesztése a Tanács elé,
- az elfogadott politikák végrehajtásának figyelemmel kísérése,

- válságkezelő műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása,
- a Tanács felhatalmazása alapján *határozatok* meghozatala.

A Politikai és Biztonsági Bizottság tehát figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken; a Tanács, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjeszt a Tanács elé. Emellett a főképviselő hatásköreinek sérelme nélkül figyelemmel kíséri az elfogadott politikák végrehajtását. A Tanács és a főképviselő felelőssége mellett gyakorolja a válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását. Jogosult felhatalmazás alapján jogi aktus elfogadására is, a Tanács által meghatározott válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a Tanács felhatalmazhatja a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy meghozza a válságkezelési művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő *határozatokat*.⁷⁵⁹ Tehát jelen esetben „felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusról” van szó. Politikai és Biztonsági Bizottság határozatai például:

- 2011/35/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság BiH/17/2011 határozata (2011. január 14.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai művelete EU műveleti parancsnokának kinevezéséről⁷⁶⁰,
- 2010/796/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság EUPOL COPPS/1/2010 határozata (2010. december 21.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziója (EUPOL COPPS) misszióvezetője megbízatásának meghosszabbításáról.⁷⁶¹

11.4./Ajánlás

Az EU-szerződés V. Címében több helyen is találkozhatunk az *ajánlás* kategóriájával anélkül, hogy meghatározná annak ismérveit, tartalmi és formai követelményeit, jogi hatásait. Az EU-Szerződés V. Címében előforduló ajánlások meghatározásánál kénytelenek vagyunk támaszkodni az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkére, mely szerint az ajánlások nem kötelezőek. Tehát a közös kül- és biztonságpolitika területén is az ajánlások esetében jogi kötőerővel nem rendelkező intézményi aktusokról van szó.

⁷⁵⁹ EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikk harmadik albekezdés

⁷⁶⁰ HL L 18., 2011.1.21., 41-41. o.

⁷⁶¹ HL L 338., 2010.12.22., 49—49. o.

a./ Az EU-Szerződés 22. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdése szerint az Európai Tanács a Tanácsnak az egyes területekre vonatkozó szabályok szerint elfogadott ajánlása alapján egyhangúlag határoz a korábbi közös stratégia helyébe lépő, az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozatok elfogadásáról.

b./ Az EU-Szerződés 46. cikk (6) bekezdése szerint a Tanács az állandó strukturált együttműködés keretében nem csak határozatokat, hanem ajánlásokat is elfogadhat. Ezen ajánlásait a Tanács egyhangúlag hozza meg. Az egyhangúság eléréséhez azonban kizárólag az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatait kell figyelembe venni.

A fenti két esettől eltérően csupán látszólagos jogi aktus megjelenése az EU-Szerződés 42. cikk (2) bekezdésében. A közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös Uniós védelempolitika fokozatos kialakítását. Ez az Európai Tanács egyhangú határozata alapján közös védelemhez vezethet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak „ajánlja” a közös védelemre vonatkozó határozatnak az alkotmányos követelményeinek megfelelő elfogadását. Ilyenkor valószínűsíthetően az Európai Tanács formálisan határozatot és nem ajánlást fogad el a közös védelemről és javasolja a tagállamok számára, hogy a határozatot nemzeti alkotmányos előírásainak megfelelően megerősítsék, ratifikálják.

11.5./ Vélemény

Az EU-Szerződés V. Címe a nem kötelező jogi aktusok mások klasszikus formáját, a *véleményt* is nevesíti a 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdésben.

A 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdése alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához azáltal, hogy a Tanács, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjeszt a Tanács elé.

11.6./ Megállapodás

Az EU-Szerződés 37. cikke feljogosítja az Uniót, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel

„megállapodásokat” köthet. Ebben az esetben az Unió által kötött nemzetközi szerződésekről van szó.

Mint korábban említésre került, az Unió nevében a Tanács határozattal hagyja jóvá a 37. cikk alapján az Unió által harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezettel megkötésre kerülő megállapodásokat. Lisszabon utáni megállapodásokra példa:

- Megállapodás az Európai Unió és Montenegró között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról;⁷⁶²
- Megállapodás az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság között, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL AFGHANISTAN) jogállásáról.⁷⁶³

Általánosságban a tagállamok közötti nemzetközi szerződés kikerült az igénybe vehető jogi eszközök közül, azonban az EU-Szerződés 44. cikk (1) bekezdése esetében a főszabályt erősítő kivétellel találkozhatunk.

Az 44. cikk. (1) bekezdése a közös biztonság- és védelempolitika terén feljogosítja a Tanácsot, hogy valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó és az annak ellátásához szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhatja határozattal. A Tanács által megbízott tagállamok az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének részvétele mellett egymás között „megállapodnak” a misszió végrehajtásának részleteiről. Ezen „megállapodás” a tagállamok közötti nemzetközi szerződés formájában történik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is találunk példát *levélváltás* útján létrejött nemzetközi szerződésre, bár ennek előkészítése már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt megindult: az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról.⁷⁶⁴

11.7./ Bírói kontroll

Az EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUM-Szerződés 275. cikk első bekezdése fenntartja azt a Lisszaboni Szerződést követően is,

⁷⁶² HL L 260., 2010.10.2., 2-5. o.

⁷⁶³ HL L 294., 2010.11.12., 2-8. o.

⁷⁶⁴ HL L 315., 2009.12.2., 37-43. o.

hogy az Európai Unió Bírósága a közös kül- és biztonságpolitika terén nem rendelkezik joghatósággal, nem illeti meg a KKBP jogi aktusok felülvizsgálatának joga. Ez alól a vonatkozó rendelkezések két kivételt engednek:

- az EU-Szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzése,
- az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésében meghatározott, a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálata.

Az EU-Szerződés 40. cikke biztosítja, hogy a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az EUM-Szerződés (3)-(6) cikkében felsorolt uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. Az Európai Unió Bíróságának kontrollja tehát a „pillérek” hatásköri kollíziójának felügyeletére terjed ki. Ennek keretében azt ellenőrzi, hogy alapvetően a Tanács közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott valamely határozata ne sértse az intézményeknek az EUM-Szerződés alapján fennálló jogalkotási-döntéshozatali hatáskörét. Ezt megerősíti az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének első fordulata is.

Az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének második fordulata szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az Európai Unióról szóló szerződés V. Címének 2. Fejezete (KKBP) alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott, korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló keresetek tekintetében.

11.8./Döntéshozatali eljárás

11.8.1./Intézményi aktus kezdeményezése

Az EU-Szerződés 30. (ex 22.) cikkéből következően a közös kül- és biztonságpolitika terén intézményi jogi aktus megalkotására kezdeményezési, javaslattevési joggal rendelkezik:

- bármely tagállam,
- az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője,
- a főképviselő a Bizottság támogatásával.

11.8.2./ A döntéshozatali eljárás általános szabálya: EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk

A közös kül- és biztonságpolitika terén a döntéshozatal általános szabályát az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikke tartalmazza. Formailag a 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdéséből következően az egyhangúság a főszabály és a 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésében szabályozott minősített többségi szavazás a kivétel. Gyakorlatilag azonban ez fordítva érvényesül, az esetek többségében az intézményi aktusok minősített többséggel kerülnek elfogadásra és kivétel az egyhangú döntéshozatal, különösen a Tanács határozatai esetében.

11.8.2.1./ Egyhangú döntéshozatal

Az EUM-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdése értelmében amennyiben az EU-Szerződés V. cím 2. Fejezete másként nem rendelkezik, az Európai Tanács és a Tanács a határozatokat egyhangúlag fogadja el. A szavazástól való tartózkodás esetén – a Lisszaboni Szerződés előtti időszakhoz hasonlóan – úgynevezett konstruktív tartózkodás érvényesül, tehát bármely tagállam a tartózkodásához egy formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben ezen tagállam nem köteles az elfogadásra kerülő határozatot alkalmazni, azonban elfogadja, hogy az elfogadott határozat köti az Uniót. A tartózkodásához formális nyilatkozatot fűző tagállam a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével, vagy azt hátráltatja, a többi tagállam pedig köteles a tartózkodó tagállam tartózkodását tiszteletben tartani. Ha a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűző tagállamok elérik a tagállamok számának egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a napirenden szereplő határozat nem kerül elfogadásra. Tehát a Lisszaboni Szerződést követően is érvényesül a „minősített kisebbség” blokkoló szabálya.⁷⁶⁵

A katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokat a Tanács minden esetben egyhangúlag köteles elfogadni.⁷⁶⁶

⁷⁶⁵ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdés

⁷⁶⁶ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (4) bekezdés

11.8.2.2./ Minősített többségi döntéshozatal

Az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdése sorolja fel azokat a határozatokat, amelyet a Tanács minősített többséggel fogad el. Ezek a következők:

- Az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok,
- az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó olyan határozatok, amelyet a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje által benyújtott olyan javaslat alapján fogad el, amelynek benyújtására a főképviselet az Európai Tanács saját, vagy a főképviselet kezdeményezésére külön felkérte,
- az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozat,
- meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező képviselő kinevezésére vonatkozó határozatok.

A fent felsorolt határozatok meghozatala során bármely tagállam vétójoggal rendelkezik, amennyiben kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a határozat elfogadását, ilyenkor a Tanácsban szavazásra nem kerül sor. A határozat elfogadása érdekében ilyen esetben a főképviselet az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás megtalálására. Amennyiben a konzultáció nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.⁷⁶⁷ Tehát kis módosítással - főképviselettel történő konzultáció - megmaradt a „luxemburgi kompromisszumhoz” hasonló eljárási vétót.

11.8.2.3./ Általános és speciális átvezető eljárás (*passarelle clause*)

A közös kül- és biztonságpolitika döntéshozatala sem mentes általános és speciális átvezető, egyszerűsített szerződésmódosítási eljárástól.

Az *általános átvezetési záradékot* az EU-Szerződés 48. cikk (7) bekezdése tartalmazza. Ha az EU-Szerződés V. Címe egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Ez nem

⁷⁶⁷ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdés

alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén. Az Európai Tanácsnak minden ilyen kezdeményezésről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítéstől számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően elfogadhatja a határozatot.

A *speciális átvezetési záradékot* az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdése fogalmazza meg. Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésében felsoroltaktól eltérő esetekben is minősített többségi szavazással fogadhat el határozatot.

11.8.3./ Speciális döntéshozatali eljárások

Amíg a közös kül- és biztonságpolitika terén az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk tartalmazza a döntéshozatal általános szabályát, addig az EU-Szerződés több helyen is lehetőséget biztosít az általánostól eltérő speciális döntéshozatalra.

11.8.3.1./ Egyszerű szótöbbséggel történő döntéshozatal

Az EU-Szerződés 31. cikk (ex 23.) cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy a Tanács eljárási kérdéseken „tagjainak többségével” határoz. Mivel a szóban forgó bekezdés szövege a többség „minősített” voltát nem nevesíti, így eljárási kérdések esetében egyszerű szótöbbségről van szó.

11.8.3.2./ Konzultációs döntéshozatali eljárás

Az EU-Szerződés 27. és a 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése az Európai Parlamentet is a döntéshozatali eljárás szereplőjévé teszi, mégpedig a „konzultációs eljárás” keretében. Ezen cikkek esetében a Tanács a határozatait az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően fogadja el.

- A 27. cikk (3) bekezdése az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését megállapító tanácsi határozatra vonatkozik. Ezen határozat elfogadására az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tesz javaslatot, és a Tanács nem csupán az Európai- Parlamenttel köteles konzultálni, hanem a határozatot csak a Bizottság

egyetértését követően fogadhatja el. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését megállapító határozat tehát gyakorlatilag olyan intézményi aktus a közös kül- és biztonságpolitika területén, amelynek megalkotásában valamennyi uniós intézmény formálisan és érdemben is közreműködik.

- A 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése hatálya alá a Tanács olyan határozatai tartoznak, melyek meghatározzák azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen a missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. Az ilyen határozatok elfogadása során az Európai Parlamentnek szintén konzultatív szerepe van, azonban a Bizottságnak nincsen egyetértési joga.

11.8.3.3./ Közös biztonság- és védelempolitika minősített többséges határozatai

a./ Az EU-Szerződés 42. (ex 17.) cikk (4) bekezdése tartalmazza a közös biztonság- és védelempolitikai tárgyú határozatok elfogadására vonatkozó általános döntéshozatali szabályt. Ennek értelmében a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat, ide értve a 42. (ex 17.) cikkben említett missziók megindítására vonatkozó határozatokat is, a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslatára vagy valamely tagállam kezdeményezésére egyhangú szavazással fogadja el. A főképviselő, adott esetben a Bizottsággal közösen, a nemzeti erőforrások és uniós eszközök felhasználását egyaránt indítványozhatja. Tehát a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatok esetében is – hasonlóan a 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdéséhez – az egyhangú döntéshozatal az általános szabály.

b./ Ugyancsak egyhangú döntéshozatal jelenik meg az EU-Szerződés 46. cikk (6) bekezdésében. Itt a Tanácsnak a strukturált együttműködés keretei között elfogadandó olyan határozatairól és ajánlásairól van szó, amelyek nem tartoznak a 46. cikk (2)-(5) bekezdései alá. Az egyhangú szavazás ezen határozatok esetében annyiban tér el az általános egyhangúságtól, hogy kizárólag az állandó strukturált együttműködésben résztvevő tagállamok szavazatit kell figyelembe venni.

c./ Vétójog nélküli minősített többségi döntéshozatalt ír elő az EU-Szerződés 45. cikk (2) bekezdése a Tanácsnak az Európai Védelmi Ügynökség jogállását, székhelyét és működésének szabályait megállapító határozatának elfogadásához. A 45. cikk (2) bekezdése nem biztosít vétójogot a tagállamok számára, szemben az Unió fellépését vagy

álláspontját meghatározó határozatok minősített többséggel történő elfogadására vonatkozó 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó határozatokkal.

A teljesség érdekében megjegyzést érdemel, hogy vétójog nélküli minősített többséges döntéshozatalról rendelkezik a 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése a missziókat előkészítő tevékenység finanszírozására szolgáló induló alapra vonatkozó határozatok megalkotására.

A 45. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan minősített többségi határozattal fogadhatja el a Tanács a 46. cikk (2) bekezdése alapján az állandó strukturált együttműködés létrehozására és az abban részt vevő tagállamok listájára vonatkozó határozatot. A határozat meghozatala során a Tanács konzultál az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével. A határozat elfogadása során a tagállamoknak nincs vétó joga.

d./ A minősített többségi szavazás újabb speciális formájával találkozunk a 46. cikk (3) bekezdésében. Bármelyik tagállam, amely részt kíván venni a korábban már létrehozott állandó strukturált együttműködésben, erre vonatkozó szándékát bejelenti a Tanácsnak és a főképviselőnek. A Tanács határozatot fogad el, amelyben megerősíti, hogy az érintett tagállam, amely megfelel a követelményeknek és megtette a kötelezettségvállalásokat az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglaltak szerint, részt vesz az állandó strukturált együttműködésben. A Tanács a határozat meghozatalát megelőzően konzultál a főképviselővel és minősített többséggel dönt a határozat elfogadásáról. A szavazásban azonban csak az állandó strukturált együttműködés tagállamai vesznek részt. A minősített többséget az EUM-Szerződés 238. cikk 3. bekezdés a) pontjának⁷⁶⁸ megfelelően kell meghatározni.

e./ Egy további speciális minősített többségi döntéshozatalról rendelkezik a 46. cikk (4) bekezdése. Ha egy részt vevő tagállam már nem felel meg az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglalt követelményeknek, vagy nem képes teljesíteni az ott meghatározott kötelezettséget, a Tanács az érintett tagállam részvételi jogát felfüggesztő határozatot fogadhat el. A Tanács a határozatot minősített többséggel hozhatja meg, a szavazásban szintén csak az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazhatnak, azonban az érintett tagállam, amely részvételi jogának felfüggesztése kérdéses, nem rendelkezik szavazati joggal. A minősített többséget az állandó strukturált együttműködésbe történő belépéshez hasonlóan, az EUM-Szerződés 238. cikk 3. bekezdés a) pontjának megfelelően kell meghatározni.

⁷⁶⁸ Az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a minősített többséghez a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 55 %-ának, egyben az ezen államok népességének legalább 65 %-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.

IV./ Jogforrási hierarchia

A jogforrási hierarchia nem tartozik az európai jogtudomány klasszikus témái közé, nem rendelkezik nagy hagyományokkal a közösségi és uniós jogirodalomban és joggyakorlatban. A téma virágkorát a 80-as évek végén, 90-es évek elején élte az Európai Unióról szóló Szerződéshez (Maastricht) és az azt követő 1996-os Kormányközi Konferencia előkészítéséhez kapcsolódóan. Ezidőtájt több elméleti javaslat és hivatalos intézményes tervezet született a jogforrási hierarchia közösségi jogba történő beépítésére vonatkozóan. Ez a törekvés hivatalos formában is megjelent az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződéshez kapcsolódó 16. számú Nyilatkozatban, mely szerint az *„1996-os Kormányközi Konferencia felülvizsgálja, hogy milyen mértékben lehet újragondolni a közösségi aktusok osztályozását egy normák közötti megfelelő hierarchia bevezetése érdekében”*. A Kormányközi Konferencia közeledtével a probléma fokozatosan marginalizálódott, a kezdeti lelkesedést és nagyszámú tervezetet követően olyannyira, hogy a kérdés le is került a Kormányközi Konferencia napirendjéről. A Konferencia, illetve az Amszterdami Szerződés adós maradt az igazi intézményi reformmal és a jogforrási hierarchia bevezetésével. Bizonyos intézményi hatásköri hierarchia csupán a II. pillérben (Közös kül- és biztonságpolitika) jelent meg.

A jogforrási rendszer átalakításának és ezzel a jogforrási hierarchiának a kérdésében nem született döntés Nizzában sem. A téma ismételten az Európai Tanács 2001. december 14-15-i laekeni csúcstalálkozóján elfogadott, az Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozattal került napirendre. Az Alkotmányos Szerződés előkészítése során jelentek meg újra konkrét javaslatok az intézményi aktusok között jogforrási hierarchia felállítására vonatkozóan. Ezen javaslatok alapján az intézményi aktusok közötti jogforrási hierarchia már normatív módon megjelent a Rómában, 2004. október 29-én aláírt, Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződésben. Az Alkotmányos Szerződés hatályba lépésének megíiusulását követően a Lisszaboni Szerződés az Alkotmányos Szerződés rendszerét és elvi megoldásait megtartva, átmentve végre pozitív jogként is be tudta vezetni a jogforrási hierarchiát az intézményi jogi aktusok között.

A jogforrási hierarchia egy komplex jogrenden belül struktúrát teremt a jogi normák és normaalkotó intézmények között, ezzel erősíti az adott jogrendszer stabilitását és kiszámíthatóságát.

A jogforrási hierarchia minőségbeli értékrendet, érvényesülési és jogalkalmazási sorrendet jelent a hierarchia különböző szintjén elhelyezkedő jogszabályok között és a különböző típusú normák egymáshoz való viszonyát fejezi ki. A jogforrási hierarchia egyik legalapvetőbb célja, hogy az azonos jogviszonyra alkalmazandó, de adott esetben különböző jogkövetkezményekre vezető jogszabályok közötti ütközést, kollíziót feloldja.

A jogforrási hierarchia koncepciójának legáltalánosabban elfogadott elvei:

- a magasabb szintű jogszabály megelőzi az alacsonyabb szintű jogszabály alkalmazását, így az alacsonyabb szintű szabály a magasabb szintűtől nem térhet el, csak amennyiben a magasabb szintű eltérést enged,
- lex specialis derogat legi generali,
- lex posterior derogat priori,
- a közvetlenül választott törvényhozó testület által alkotott jogszabályok magasabb rendűek, mint a végrehajtó szervek által alkotott jogszabályok,
- az absztrakt általános jogszabály megelőzi az egyedi, igazgatási aktust.

A jogi normáknak a hierarchikus rendben elfoglalt helye meghatározására használatosak tartalmi kritériumok (lex specialis) és formai kritériumok (jogszabály megalkotásának időpontja – lex posterior, a jogi norma jogi alapja, a jogszabály megalkotója, jogszabály-alkotási eljárás jellege, stb.).

1./ A hierarchia koncepciója és az európai integráció

Az Európai Unió jogrendjében hosszú időn keresztül nem igazán voltak az uniós jogi normák közötti ütközések feloldására és a jogforrási hierarchiára vonatkozó írott szabályok és elvek. Bizonyos mechanizmusok – mint például a hatáskörök szétosztása,⁷⁶⁹ konstitucionális normaalkotási eljárás, jogszabály-alkotási eljárás és a jogi aktusok jogszerűsége feletti bírói kontroll szétválasztása – egyfajta struktúrát teremtettek az EU jogi rendelkezései között. Azonban sem a tagállamoktól független jogalkotási autonómia, sem az uniós intézmények közötti hatáskörök megosztása nem érte el azt a szintet, mely az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerében érvényesülő jogforrási hierarchia alapját képezi. Az európai jogrend egy folyamatosan fejlődő koncepció és egy túl merev struktúra a fejlődés gátját képezhetette. Az alapító szerződésekben található ellentmondások és joghézagok, melyek a közösségi jogrend nem teljesen érett természetéből fakadtak, a

⁷⁶⁹ EK-Szerződés 7. (ex 4) cikk, EU-Szerződés 1. cikk (3) bekezdés, 29. cikk, 47. cikk

jogrendszer folyamatos továbbfejlesztését igényelték. Ezeket a pontosításokat a múltban jórészt az Európai Bírósága végezte el, elsősorban tartalmi kritériumok és nem formai megfontolások alapján. Ezen kimunkált elvek némelyike (például a közösségi jog szupremáciája, közvetett hatály) teremtett egyfajta hierarchiát az EK/EU jog és a tagállamok nemzeti joga között. Ezért nem meglepő, hogy a közösségi jogon belüli jogforrási hierarchiát, mint a jogrendszer és jogi analízis hatékonyságának fejlesztését szolgáló koncepciót, jobbra tagadták.⁷⁷⁰

A jogforrási hierarchia legális definíciójával az írott EU jogban nem találkozhatunk. A Lisszaboni Szerződésig sem az alapító szerződések, sem a másodlagos jogalkotás aktusai nem tartalmaztak kifejezett rendelkezést a jogforrási hierarchiára vonatkozóan, különösen igaz ez az intézmények által alkotott közösségi jogi aktusokra. Legfeljebb az EU-Szerződés utalt bizonyos hatásköri hierarchiára az Európai Tanács és a Tanács döntéshozatalában a Közös kül- és biztonságpolitika terén.

Az Európai Bíróság azonban több ügyben is hivatkozott a jogi normák hierarchiájára, mint az európai jog íratlan elvére.⁷⁷¹

A hierarchia fogalmát általában úgy fogták fel hosszú időn keresztül, mint az alapító szerződések alapján elfogadott aktusok és ugyanezen aktusok végrehajtására, implementálására elfogadott normák egymáshoz való viszonyát. Csak a később kezdtek felfedezni a jogelméletben a hierarchia lehetőségét egyetlen jogszabály rendelkezései között, ugyanúgy, mint kompetenciák, pillérek, hatáskörök és döntéshozatali eljárások között.⁷⁷²

2./ Hierarchia a szabályozási kompetenciák között

Az EU jog rendszere nem működik a nemzeti jogoktól függetlenül. Ezért a hierarchia problémája nemcsak az EU jogon belül jelentkezik izoláltan, hanem az uniós jog és nemzeti jogok viszonylatában is. Az alapító szerződések kifejezett rendelkezése hiányában

⁷⁷⁰ Roland Bieber - Isabella Salomé: Hierarchy of Norms in European Law, Common Market Law Review 33, 1996, 911-912. o.

⁷⁷¹ 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145; 34/78 Yoshida v Kamer van Koophandel, [1979] EBHT 115; 145/79 Roquette Frères SA v Franciaország [1980] EBHT 2917; T-536/93 Benzler v Bizottság [1994] EBHT II-777; T-285/94 Fred Pfloeschner v Bizottság [1995] II-03029

⁷⁷² Bieber - Salomé: i.m. 913. o.

az Európai Bíróság rendszertani értelmezéssel kialakította a közösségi jognak a nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségének, szupremáciájának elvét.⁷⁷³

Az uniós jog szupremáciájának elve inkább funkcionális megfontolásokból fakad, mintsem a kompetenciák hierarchiájából, mint például egy szövetségi állam esetében, ahol egy szövetségi rendelkezés szupremáciát biztosít a szövetségi jognak. A funkcionális megfontolás következtében a nemzeti jog „nem alkalmazandónak” tekintendő és nem „érvénytelennek”, így a konfliktus kevésbé dramatikus. Ez a megoldás elfogadható mindaddig, amíg az Unió és a tagállam a saját szabályozási kompetenciájában jár el, és az ütközés csak közvetetten merül fel. A tagállamok és az Unió közötti szabályozási kompetenciák explicit megkülönböztetése, például a kizárólagos közösségi kompetenciák EK-Szerződés 5. (ex 3b) cikke általi formális elismerése, megnövelte a közvetlen ütközések lehetőségét. Ezen ütközések azonban már egy differenciáltabb hierarchia segítségével oldhatóak fel. Míg a közvetett ütközések esetében elfogadható a nemzeti jogszabályok „nem alkalmazhatósága,” addig a kizárólagos uniós kompetenciák területén a nemzeti jogszabályok „érvénytelennek” minősülnek.⁷⁷⁴

Az Európai Uniónak intézményi jogi aktusok megalkotására nincs általános, minden területre kiterjedő hatásköre, az csak konkrét, hatáskört biztosító alapító szerződési rendelkezés alapján történhet. Az EU-Szerződés 5. cikke rögzíti a hatáskör-átruházás elvét: az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében; minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. A hatáskör-átruházás elvének az Unió intézményekre történő vetítése jelenik meg az EU-Szerződés 13. cikk (2) bekezdésében, melynek értelmében az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. A hatáskör hiányában történő jogalkotás az adott Unió intézményi aktus érvénytelenségét (semmisségét) eredményezi.⁷⁷⁵

Az Unió és a tagállamok között a szabályozási kompetenciák, a hatáskörök megosztásának rendszerét jelenleg az EU-Szerződés 4. és 5. cikkei, valamint az EUM-

⁷⁷³ 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. [1964] EBHT 1141; 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] EBHT 629; Berke-Burián-Boyta-Dienes-Király-Martonyi: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga I. kötet, Budapest 1994., 40-43. o.

⁷⁷⁴ Bieber - Salomé: i.m. 914. o.

⁷⁷⁵ EUM-Szerződés 263 (ex. 230.) cikk

Szerződés 2-6. cikkei határozzák meg. A hatályos uniós jogrendszerben a hatásköröknek négy formája létezik:⁷⁷⁶

- a./ *kizárólagos uniós hatáskör*: a szabályozási tárgyat kizárólag uniós szabályozás rendezheti;
- b./ *megosztott hatáskör*: a szabályozási tárgyat tagállami és uniós szabályozás egyaránt rendezheti, de a tagállam hatásköre csak addig áll fenn, amíg nincs uniós szabályozás, intézkedés a kérdésre; a megosztott hatáskörön belül az uniós hatáskör elsődleges, de nem gyakorolt, míg a tagállami hatáskör feltételes, csak addig áll fenn, amíg az uniós intézmények nem hoznak szabályozást a kérdésben, vagy nem tesznek intézkedést;
- c./ *támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskör*: a szabályozási tárgyat tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat; a tagállami szabályozás megmarad elsődlegesnek, az Unió az alapvető szabályok vagy intézkedések meghozatalát nem veheti át a tagállamtól;
- d./ *kizárólagos tagállami hatáskör*: a szabályozási tárgyat kizárólag tagállami szabályozás rendezheti, nincs uniós kompetencia az adott kérdésben.

3./ Hierarchia az Európai Unió pillérei között

A Lisszaboni Szerződés előtt érvényesült egyfajta hierarchia a pillérek között, az I. (közösségi) pillér javára a másik két pillérrel szemben, ugyanakkora a II. és III. pillér között ilyen viszony már nem volt megállapítható.

A II. és III. pillért szabályozó EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. Az EU-Szerződés ex 1., 3., 29. cikkei és az ex 47. cikk együttes értelmezése alapján a közösségi jog elsőbbséget élvezett a pilléres, így a II. és III. pilléres joggal szemben és egyúttal a hatásköri elkülönülést is megalapozta.

Az EU-Szerződés ex 1. cikk harmadik albekezdése kiemelte, hogy az Unió az Európai Közösségeken alapul, amelyeket az e szerződéssel létrehozott politikák és együttműködési formák egészítenek ki.

Az EU-Szerződés ex 3. cikk első albekezdése utalt arra, hogy az Unió egységes intézményi kerete tiszteletben tartja és továbbfejleszti a közösségi vívmányokat.

⁷⁷⁶ Blutman: i.m. 165. o.

A pillérek egymáshoz való viszonyára vonatkozó legfontosabb rendelkezést az EU-Szerződés ex 47. (jelenleg 40.) cikke tartalmazta: *Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása céljából módosító rendelkezések, továbbá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződést módosító rendelkezések, valamint e záró rendelkezések fenntartásával, e szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat.*”

Az EU-Szerződés 47. (jelenleg 40.) cikkében szereplő „nem érintik” megfogalmazás értelmét az Európai Bíróság bontotta ki.

A közösségi és a másik két pillér viszonya elsőként a I. és a III. (Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) kollíziója során tisztázódott. Az Európai Bíróság a repülőtéri tranzit vízumok ügyben,⁷⁷⁷ a környezetvédelmi kerethatározat ügyben,⁷⁷⁸ és a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó büntetőjogi szankciók ügyben⁷⁷⁹ kifejezésre juttatta, hogy minden olyan esetben megállapítja az adott III. pilléres jogi aktus alapító szerződésbe ütközését, amikor az EU kiterjeszti hatáskörét, és jogi aktust bocsát ki olyan szabályozási tárgyokban, melyet az EK-Szerződés biztosít az Európai Közösség számára. A I. és III. pillér kollíziójánál a semmisség jogkövetkezményét vonja maga után, ha a III. pillérben elfogadott jogi aktus tartalma és célja figyelembevételével a közösségi pillér által biztosított bármilyen jogcím alapján is elfogadható lenne jogi aktus. A környezetvédelmi kerethatározat ügyben⁷⁸⁰ az Európai Bíróság egyúttal kimondta azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta büntetendő magatartások körét is.⁷⁸¹

Az I. és a II. (Közös kül- és biztonságpolitika) hatásköri viszonyában az Európai Bíróság a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek ügyben,⁷⁸² valamint a Kadi és Al Baracaat ügyekben⁷⁸³ rögzítette, hogy egy uniós jogi aktus akkor érinti az Európai Közösség hatásköreit, ha a jogi aktust az EK-Szerződés alapján is el lehetett volna fogadni. Az I. és a III. pillér viszonyában is megállapítható az EU-Szerződés 47. cikkének sérelme, ha a kérdéses KKBP aktus – annak célja és tartalma alapján – fő rendeltetéseként egy közösségi politika végrehajtását célozza. A 47. cikk alkalmazási feltétele egy közösségi hatáskör

⁷⁷⁷ C-170/96. Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-2763

⁷⁷⁸ C-176/03. Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879

⁷⁷⁹ C-440/05. Bizottság v Tanács [2007] EBHT I-9097

⁷⁸⁰ C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879

⁷⁸¹ Karsai, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2., 2008., 1949. o.

⁷⁸² C-91/05 Bizottság v Tanács [2008] EBHT I-3651

⁷⁸³ C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Baracaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT I-6351

megléte, de nem feltétlenül gyakorlása és nem annak kizárólagos vagy nem kizárólagos volta. Az EU-Szerződés 47. cikk kizárja annak lehetőségét, hogy uniós intézkedést lehessen elfogadni akkor, ha azt közösségi hatáskörben is meg lehetne valósítani, ezért többes jogalap használata egyenrangú közösségi és uniós célok esetén kizárt.

A Lisszaboni Szerződés a korábbi III. pillért integrálta a korábbi közösségi pillérbe a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben elhelyezve, míg fenntartotta a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) bizonyos elkülönültségét a többi, immár uniós politikától.

A Lisszaboni Szerződés módosításai az alapító szerződések szintjén az egyéb uniós politikák és a KKBP egyenrangúsítására törekszenek.

Az EU-Szerződés új 1. cikke értelmében az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés képezi az Unió alapjait, a két szerződés azonos jogi kötőerővel bír. Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja. E rendelkezésekből következően az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés között nincs hierarchikus viszony.

A Lisszaboni Szerződés módosította az EU-Szerződés korábbi 47. cikkét. Az új 40. cikk az egyéb Uniós politikák és a KKBP hatáskörök egymás kölcsönös tiszteletben tartását rögzíti: *„A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt Uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatáskörének terjedelmét. Hasonlóképpen, az egyéb Uniós politikák végrehajtása nem sérti a KKBP hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.”*

Módosult az EK-Szerződés korábbi 308., szubszidiárius közösségi jogalapot jelentő cikke is. Az EUM-Szerződés immár 352. cikk (4) bekezdése lefekteti, hogy a 352. cikk nem szolgálhat a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzések megvalósításának alapjául, és az e cikk alapján elfogadott valamennyi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az EU-Szerződés 40. cikkének második albekezdésében megállapított határokat.

Kajtár Gábor megítélése szerint az egyéb uniós politikák és a KKBP egyenjogúsítására tett kísérletek ellenére a hierarchikus viszony változatlanul fennmarad az alábbi megfontolások alapján:⁷⁸⁴

⁷⁸⁴ Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. 11-13. o.

- a./ Rendszertani értelmezés alapján az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés együttes értelmezése nem az egyenrangúságot támasztja alá. Míg az EU-Szerződés átfogó és túl általános hatáskör megjelölést tartalmaz a KKBP-re nézve, addig az EUM-Szerződés ennél sokkal pontosabban körülírja az egyes politikák tartalmát. A KKBP önálló célrendszerének megszüntetésével a *lex generalis* – *lex specialis* viszonya érhető tetten, ahol a KKBP-nek egyfajta reziduális szerepe van.
- b./ Az Unió különböző politikái és tevékenységei közötti koherencia biztosítása nem érhető el a KKBP és az egyéb uniós politikák versengésével. Koherens normák elfogadására elsősorban a szupranacionális jogalkotási mechanizmus keretei között működő politikák alkalmasak. A kettős – egyszerre uniós és KKBP – jogalap használata a nagymértékben eltérő döntéshozatali eljárások, intézményi hatáskörök és jogforrások miatt nem kívánatos.
- c./ A két terület eszközei között jelentős minőségi különbség van az egyéb uniós politikák javára. Az átláthatóság, a számonkérhetőség és az ellenőrizhetőség, végső soron a demokratikus legitimáció leginkább a rendes jogalkotási eljárás keretében tud megvalósulni, hiszen az egyéb uniós politikák esetén az együttdöntési eljárás főszabállyá tétele következtében az Európai Parlament összehasonlíthatatlanul nagyobb szerephez jut, mint a KKBP esetében. Az Európai Bíróság hatásköre is jóval kiterjedtebb az egyéb uniós politikákban, nem is beszélve a nemzeti parlamentek újonnan szerzett jogosultságairól.
- d./ Az Európai Bíróság gyakorlata alapján egyfajta „hallgatólagos előfoglalás” figyelhető meg a korábbi közösségi pillér és a II. pillér viszonyában. Az EU-Szerződés ex 47. cikke nemcsak védte a közösségi pillért és az annak keretében már elfogadott másodlagos joganyagot a kormányközi pillérektől, de tiltotta a II. és III. pillér alapján elfogadott olyan intézkedéseket is, amelyek potenciálisan EK hatáskörébe tartozhattak volna. Várhatóan az Európai Bíróság nem fog eltérni a korábbi gyakorlatától.

4./ Hierarchia az intézmények hatásköre között

Jogi értelemben nincs hierarchia az Unió intézményei között, egyik intézmény sem áll valamely másik felett. Az intézmények hatásköre, különösen a közösségi pillérben, a *Lisszaboni Szerződésig* nem volt élesen elválasztva egymástól, nem érvényesül ma sem

tisztán a hatalom-megosztás nemzeti államokra jellemző elve. A döntéshozatali és jogszabály-alkotási eljárásokban legalább három intézmény működik közre eltérő mértékben. Mind a Bizottság, mind a Tanács – akár közösen, akár önállóan – megalkothat egyaránt általános normatív aktusokat, egyedi igazgatási aktusokat, alap jogszabályokat és végrehajtási jogszabályokat. Az Európai Parlament pedig a szabályozási tárgy által meghatározott döntéshozatali eljárási formától függően különböző mértékben vesz részt a jogszabályalkotásban az egyszerű konzultációtól kezdve a közös döntéshozatalon keresztül a vétőjog jellegű egyetértésig.

A fentiek okán a tudomány felvetette, hogy egy intézmények közötti esetleges hierarchia bevezetése növelhetné a sokszereplős rendszer hatékonyságát. A hierarchia különböző elvek alapján épülhetne fel:

- közvetlen legitimáció foka,
- a feladatkör természete (legiszláció vagy implementáció),
- a megadott norma típusa (általános norma vagy egyedi aktus).

Egy hasonló megoldás közelebb vinné a rendszert a klasszikus hatalmi ágak megosztása elvéhez.⁷⁸⁵

Egy merev hierarchia bevezetése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között ugyanakkor akadályozhatná az intézmények kumulatív legitimációja teljes kihasználását. Az EK-Szerződés öt intézményre bízta közösen a Közösség feladatait, de minden intézmény a Szerződés által ráruházott hatáskörben járt el.⁷⁸⁶

Az Európai Unió II. pillérét képező *Közös kül- és biztonságpolitika területén* az EU-Szerződés ex 13. (jelenleg 26.) cikke egyfajta hierarchiát határozott meg az Európai Tanács és a Tanács hatásköre és eszközei között.

Az Európai Tanács hatáskörébe tartozott:

- a közös kül- és biztonságpolitika *elveinek és általános iránymutatásainak* meghatározása,
- az Unió által végrehajtandó *közös stratégiák* meghatározása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak.

A Tanács hatásköre kiterjedt:

- az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges *határozatok* meghozatalára,

⁷⁸⁵ Bieber - Salomé: i.m. 915 o.

⁷⁸⁶ EK-Szerződés 7. (ex 4.) cikk

- *ajánlások* tételére az Európai Tanácsnak a közös stratégiákra,
- a közös stratégiák végrehajtására *együttes fellépések* és *közös állásponatok* elfogadásával.

Az *Alkotmányos Szerződés* elválasztotta volna az uniós jogalkotás terén a törvényalkotást és a végrehajtást a „törvényalkotási eljárás”/”törvényalkotási aktusok”⁷⁸⁷ és a „nem törvényalkotási eljárás”/nem törvényalkotási aktusok”⁷⁸⁸ bevezetésével. A törvényalkotás alapvetően az Európai Parlament és a Tanács, a végrehajtás pedig a Bizottság hatásköre lett volna. Megmaradt volna ugyanakkor a Tanács önálló jogalkotó és kivételes végrehajtó, a Bizottság és az Európai Központi Bank önálló jogalkotási hatásköre is.

A *Lisszaboni Szerződés* csupán elmozdult a törvényalkotás (legiszláció) és végrehajtás (implementáció) világosabb elválasztása felé a Tanács és az Európai Parlament törvényalkotási,⁷⁸⁹ a Bizottság felhatalmazáson alapuló⁷⁹⁰ és végrehajtási⁷⁹¹ jogalkotó hatáskörének szabályozásával, de ez nem jelenti az egyes intézmények alá-fölrendeltségét vagy a hatalom-megosztás elvének államon belül érvényesülő szintjét. Változatlanul megmaradt a Tanács önálló jogalkotó és végrehajtó, a Bizottság és az Európai Központi Bank önálló szabályozási hatásköre is. Döntéshozatali jogkört kapott az Európai Tanács is, alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika terén.

Az uniós jogalkotás során nem ritka az uniós intézmények hatásköreinek ütközése. Ilyen hatásköri kollízió nyilvánulhat meg a Parlament konzultációs kötelezettségének megsértésében⁷⁹² vagy az intézményi aktusok jogalapjának helytelen megválasztásánál.⁷⁹³ Az intézményi hatáskörök ütközésénél az Európai Bíróság gyakorlata az intézmények közötti egyensúly fenntartásának követelményét tartja szem előtt, mint uniós „alkotmányos” kérdést.⁷⁹⁴

⁷⁸⁷ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk

⁷⁸⁸ Alkotmányos Szerződés I-35-I-37. cikk

⁷⁸⁹ EUM-Szerződés 289. cikk

⁷⁹⁰ EUM-Szerződés 290. cikk

⁷⁹¹ EUM-Szerződés 291. cikk

⁷⁹² 138/79 SA Roquette Frères v Tanács [1980] EBHT 3333; 139/79 Maizena GmbH v Tanács [1980] EBHT 3393

⁷⁹³ C-295/90 Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193; C-316/91 Parlament v Tanács [1994] EBHT I-0625

⁷⁹⁴ Blutman: i.m. 181. o.

5./ Hierarchia a döntéshozatali eljárások között

Lisszabonig az alapító szerződések rendelkezései szerint intézményes hierarchia a döntéshozatali eljárások között nem létezett, egyik eljárás sem volt magasabb rendű vagy „elsőbb” a többihez képest. Minden eljárásnak azonos formai státusza volt.

Elemzők több szempont alapján is lehetségesnek tartották a különböző döntéshozatali eljárások között egyfajta sorrendiség bevezetését:

- eljárásban közreműködő intézmények kisebb vagy nagyobb száma,
- a demokratikusan választott Parlament közreműködésének mértéke az eljárásban,
- egyhangú döntést megkívánó eljárás megelőzné a minősített többségi és többségi szavazást előíró eljárást.

Bár explicit, formális különbség a döntéshozatali eljárások között nem volt, a döntéshozatal formáját a szabályozási tárgy és a megalkotandó norma tartalma határozta meg, egyesek a hierarchia bizonyos elemeit felfedezni vélték a döntéshozatali eljárások terén:⁷⁹⁵

- a./ döntéshozatali eljárások külön cikkekben történő megfogalmazása (EK-Szerződés 251. (ex 189b) cikk, 252. (ex 189c) cikk);
- b./ kutatás és technológiai fejlesztés politika terén az EK-Szerződés 166. (ex 130i) cikk tartalmi kritériumok alapján tesz különbséget „keretprogram” és „specifikus program” között (közös döntéshozatali eljárás szükséges a keretprogramok elfogadásához és egyszerű konzultációs eljárás, minősített többségi szavazással a specifikus programok elfogadásához).

Az *Alkotmányos Szerződés* már explicit módon hierarchiát vezetett volna be a döntéshozatali eljárások között. A „*törvényalkotási eljárás*” a döntéshozatalban a legmagasabb szintű jogalkotást jelentette volna, mely a Tanács és az Európai Parlament együttműködésén alapult volna. A „*rendes törvényalkotási eljárásban*” a „törvényalkotási aktusokat” az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadta volna el. Amennyiben a két intézmény nem jut megegyezésre, az adott jogi aktus nem kerül elfogadásra. A „*különleges törvényalkotási eljárásban*” a „törvényalkotási aktusokat” a Tanács közreműködésével az Európai Parlament, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács fogadja el⁷⁹⁶. A „rendes” és a „különleges törvényalkotási eljárás” között azonban nem lett volna alá-fölérendeltség. A döntéshozatal alacsonyabb szintjét jelentette volna a „nem

⁷⁹⁵ Bieber - Salomé: i.m. 916-917. o.

⁷⁹⁶ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk

törvényalkotási eljárás”, melybe a felhatalmazáson alapuló jogalkotás, a végrehajtási jogalkotás és az egyéb nem törvényalkotási döntéshozatal tartozott volna.⁷⁹⁷

A *Lisszaboni Szerződés* – követve az Alkotmányos Szerződés megoldását – formálisan is bevezeti a hierarchiát a döntéshozatali eljárások között. A döntéshozatali eljárások két szintje a „jogalkotási eljárások” és a „nem jogalkotási eljárások.” A „*jogalkotási eljárások*” a döntéshozatal és jogalkotás magasabb szintjét jelentik, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésén alapulnak, így helyesebb a „*törvényalkotási eljárások*” elnevezés használata. Két fajtája a „rendes jogalkotási eljárás” és a „különleges jogalkotási eljárás.”

„*Nem jogalkotási eljárás*” minden olyan, jogi aktus elfogadására irányuló döntéshozatali eljárás, amely nem minősül „jogalkotási eljárásnak”. A „nem jogalkotási eljárások” sokfélék lehetnek, attól függően, hogy mely intézmények és szervek működnek közre, milyen jogosultsággal. A „nem jogalkotási eljárás” irányulhat jogszabályok, általános hatályú jogi aktusok elfogadására és egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására. Ezért helyesebb lenne az általános hatályú jogi aktusok megalkotására irányuló „nem jogalkotási eljárást” „jogalkotási eljárásnak” nevezni és csak az egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására irányuló „nem jogalkotási eljárást” hívni „nem jogalkotási eljárásának”.

6./ Hierarchia az Unió intézményi jogi aktusai között

6.1./ Az intézményi jogi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés előtt

Az EU jogforrási rendszerében a Lisszaboni Szerződésig, a II. pillér kivételével, nem találkozhattunk a jogi normák olyan intézményes, formális hierarchiájával, mint általában egy állam jogrendszerén belül. E vonatkozásban az alapító szerződések, az EU-Szerződés ex 13. cikkén kívül, nem tartalmaztak explicit rendelkezést. Különösen igaz ez a másodlagos közösségi jogalkotás termékeire, tehát az intézmények által megalkotott jogszabályokra és aktusokra.

Az *elsődleges jogforrásokat* illetően (alapító szerződések, azok módosításai, tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények, általános jogelvek) azonban bizonyos korlátozott mértékű hierarchia azonosítható volt a közösségi jogban is.⁷⁹⁸

⁷⁹⁷ Alkotmányos Szerződés I-35 - I-37. cikk

- a.) A lex speciális és a formális elsőbbség elve alapján az Európai Szén- és Acélközösséget alapító Szerződés és az Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés elsőbbséget élvezett az Európai (Gazdasági) Közösséget alapító Szerződéssel szemben az EK-Szerződés 305. (ex 232.) cikke alapján. A három közösséget létrehozó egyezmény egymás közötti viszonyában az EGK-Szerződés (később EK-Szerződés) volt lex generalisnak tekinthető, mivel felölelt minden gazdasági tevékenységet és alkalmazták a szén-, acél- és atomenergia szektorban is, addig a mértékig, amíg speciális szabály másként nem rendelkezett a másik két egyezményben. Az Európai Bíróság gyakorlatában elsősorban az EGK-Szerződést (később EK-Szerződés) alkalmazta a másik két egyezmény értelmezése során.⁷⁹⁹
- b.) Az Európai Bíróság joggyakorlatának köszönhetően bizonyos hierarchia kialakult az EK-Szerződés rendelkezései között is, nevezetesen idővel elismerést nyert a magasabb ereje olyan „alkotmányos” vagy „alapelvi” jellegű rendelkezéseknek, mint a diszkrimináció tilalma, demokrácia, alapjogok, piac egysége, arányosság, közösségi jogrendszer hatékonysága.
- c.) Nem vitatott továbbá az elsődleges jogforrások elsőbbsége a másodlagos jogforrások, tehát az intézmények által alkotott jogi normák felett. A magasabb rendű jogszabályokkal való összhang követelményének megfelelően az intézményi aktusok nem lehetnek ellentétesek az alapító szerződésekkel, azok céljával, az általános jogelvekkel. A kollízió az intézményi aktus érvénytelenségét eredményezi.⁸⁰⁰
- d.) Kiemelt helyet foglalnak el továbbá az Unió jogforrási rendjében az Európai Bíróság ítéletei. Az Európai Bíróság jogértelmezési gyakorlata keretében komoly jogalkotó szerepet is betölt az alapító szerződések által nem szabályozott joghézagok kitöltésével és az intézmények által alkotott jogi normák és egyéb aktusok legalitásának ellenőrzése, értelmezése során.⁸⁰¹ Az előbbi keretében az Európai Bíróság érvénytelenné is nyilváníthat valamely intézmény által megalkotott jogszabályt, aktust. Az Európai Bíróság ezen hatásköre a Bíróság ítéletét az intézmények által alkotott jogi aktusok fölé emeli.

A másodlagos közösségi jogalkotás aktusait illetően az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke nem rendelkezett a jogi aktusok hierarchiájáról, egymáshoz való viszonyáról. Ennek

⁷⁹⁸ Antonio Tizzano: La gerarchia delle norme comunitarie. Il diritto dell' Unione Europea, 1/1996. 61. o.

⁷⁹⁹ Jeney, In: Európai közjog és politika. 811. o.

⁸⁰⁰ Blutman: i.m. 204. o.

⁸⁰¹ [EUM-Szerződés 263. (EK-Szerződés 230., ex 173.) cikk, EUM-Szerződés 264. (EK-Szerződés 231., ex 174.) cikk, EUM-Szerződés 267. (EK-Szerződés 234., ex 177.) cikk]

következtében nem beszélhettünk ezen jogi normák közötti formális értékkülönbségekről vagy szintekről. A Tanács által alkotott rendeletek nem voltak magasabb rendűek a Bizottság által alkotott rendeleteknél. Nem volt levezethető hierarchia a rendeletek és irányelvek között sem. Igen gyakran az általános minőségű szabály és egyedi aktus közötti klasszikus hierarchikus kapcsolat elve sem volt alkalmazható konzekvensen a rendelet és a határozat kapcsolatára.

Az Európai Bíróság ítélezései gyakorlata során megpróbálta racionalizálni a közösségi intézményi aktusok rendszerét és megkísérelt egyfajta prioritási skálát felállítani a legnyilvánvalóbb esetek vonatkozásában. Azonban a Bíróságot illetően is csak eseti jellegű és korlátozott számú döntésről lehet beszélni, és a Bíróság gyakorlata sem konzisztens.

A Bíróság által leggyakrabban alkalmazott elvek a közösségi jogszabályok közötti prioritási rend felállítására:

- a./ a Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések felsőbbbsége az intézményi aktusokkal szemben,
 - b./ kötelező aktus felsőbbbsége a nem kötelező aktussal szemben,
 - c./ lex specialis derogat legi generali elve,
 - d./ általános jogi aktus felsőbbbsége az egyedi aktussal szemben,
 - e./ közvetlenül az alapító szerződéseken alapuló norma felsőbbbsége a másik intézményi aktuson alapuló normával szemben,
 - f./ alapjogszabály (fundamental norm) felsőbbbsége a végrehajtási normával (implementing norm) szemben.
- a./ A Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések nem állhatnak ellentétben az alapító szerződésekkel, azonban magasabb szinten helyezkednek el, mint az intézményi jogi aktusok. Az intézmények nem alkothatnak olyan jogszabályt, aktust, mely ellentétes az ilyen nemzetközi egyezményekkel.⁸⁰² Ez következett az EK-Szerződés 300. (EUM-Szerződés 218.) cikk (7) bekezdéséből is, mely szerint a Közösség által kötött nemzetközi egyezmények kötelezőek az intézményekre és a tagállamokra.

⁸⁰² 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641; C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dodrecht [2006] EBHT I-609

b./ Az Antonissen ügyben⁸⁰³ az Európai Bíróság közvetve megerősítette, hogy a kötelező aktus és nem kötelező aktus kollíziója esetén a kötelező norma alkalmazandó a nem kötelezővel szemben.

c./ A *lex specialis derogat legi generali* elve sem érvényesült konzekvensen. Intézményi kérdésekben a Bíróság igyekezett elsőbbséget biztosítani az általános norma javára (pl.: EK-Szerződés 202. (ex 145.) cikk a 274. (ex. 205.) cikkel szemben).⁸⁰⁴

A Bíróság érvelése általában arra korlátozódott, hogy a rendelkezés tartalma alapján állapítson meg bizonyos elsőbbséget. Ez a megközelítés azonban okozhatott konfúziót, mert a legtöbb alapító szerződési rendelkezés kombinálta a tartalmi és intézményi rendelkezéseket. A C-300/89 sz. esetben⁸⁰⁵ a Bíróság lépést tett intézményes elemek - nevezetesen az Európai Parlament szerepének foka a konkrét normák megalkotására irányuló eljárásban - figyelembe vételére is, és elmozdult egyfajta eljárási hierarchia irányába.⁸⁰⁶

d./ Az Elsőfokú Bíróság a Scholler Lebensmittel ügyben hozott 1995.06.08-i ítéletében a jogszabályok hierarchiájára történő kifejezett hivatkozással megerősítette, hogy egy egyedi határozat nem korlátozhatja egy normatív aktus, adott esetben egy rendelet jogi hatásait, kivéve, ha ez utóbbi felhatalmazást ad rá. Hasonlóképpen foglalt állást az Elsőfokú Bíróság a Tetra Pak ügyben,⁸⁰⁷ azonban az alapító szerződésre, mint magasabb szintű normára történő hivatkozással.⁸⁰⁸

Ha viszont a határozat eljárási szabályokat állít fel – mint például a komitológiáról szóló tanácsi határozat⁸⁰⁹ - akkor ezeknek a szabályoknak a megsértése lényeges eljárási szabálysértésként a megszülető rendelet vagy irányelv semmisségének oka lehet.⁸¹⁰

e./ A Köster ügyben⁸¹¹ az Európai Bíróság kimondta, hogy az EGK-Szerződés jogalkotási rendszere különbséget tesz magán az alapító szerződésen alapuló intézkedések és az ezek végrehajtására szánt, származtatott jog között. Szükséges különbséget tenni

⁸⁰³ C-292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen [1991] EBHT I-o745

⁸⁰⁴ 16/88 Bizottság v Tanács [1988] EBHT 3457

⁸⁰⁵ C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867

⁸⁰⁶ Bieber - Salomé: i.m. 919 o.

⁸⁰⁷ T-51/89 Tetra Pak Rausing SA v Bizottság [1990] EBHT II-309

⁸⁰⁸ Tizzano: i.m. 62 o.

⁸⁰⁹ A Tanács 1999/468/EK. határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 84., 1999.7.17., 23. o.), módosította a Tanács 2006/12/EK. határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (HL L 200., 2006.7.22., 11. o.)

⁸¹⁰ C-387/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937

⁸¹¹ 25/70 Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel v Köster et Berodt & Co. Kg. [1970] EBHT 1161

közvetlenül az alapító szerződéseken alapuló normák és nem közvetlenül az alapító szerződéseken, hanem más intézményi aktusokon alapuló normák között. Ez dönti el az érvényesség vizsgálatánál, hogy melyik intézményi aktus a magasabb szintű.⁸¹²

f./ Az előző megkülönböztetést a közösségi jogalkalmazás alapjogszabály és az azt végrehajtó norma distinkciójára fogalmazta át. Az intézményi aktusok egy része végrehajt más intézményi normákat vagy azok felhatalmazásán alapul. Ez a két norma között alá-fölérendeltséget teremt. A Bíróság gyakorlata⁸¹³ elismerte, hogy létezik hierarchia az intézményi aktusokon belül, az általános vagy felhatalmazó és az azt végrehajtó szabály nem ugyanazon a szintjén van a jogalkotásnak, még akkor sem, ha ugyanazon formában születnek.⁸¹⁴ Ezen esetkör is hordozott azonban magával nehézségeket, mivel az implementáció eshet mind a Tanács, mind a Bizottság hatáskörébe és mindkét szerv jogosult alpnorma elfogadására. Továbbá különösen a mezőgazdaság területén sok norma önmagában előírta végrehajtási szabályok megalkotását a Tanács, a Bizottság és a tagállamok számára.

A jogtudományban egyesek elképzelhetőnek tartották hierarchia bevezetését tisztán formai kritériumok, az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke tipológiája alapján. A rendelet önmagában az elnevezésénél fogva megelőzi az irányelvet, tekintet nélkül a jogszabály tartalmára vagy megalkotási eljárására. Ezen koncepció szerint a funkcionális aspektusokat figyelmen kívül kell hagyni és el kell tekinteni a norma esetleges alkotmányos, legiszlációs vagy végrehajtási minőségétől.⁸¹⁵

Egy ilyen megközelítés azonban számos ponton kifogásolható:

- A 249. (ex 189.) cikk egy bizonyos sorrendben sorolta fel a jogi aktusokat, de ez nem jelent hierarchikus rendet.
- A 249. (ex 189.) cikk nem kizárólagos jellegű, az Európai Központi Bank jogi aktusairól a 110. cikk rendelkezett, továbbá számos atipikus aktus jelent meg az alapító szerződések egyéb rendelkezéseiben. Így a 249. (ex 189.) cikk szerinti esetleges hierarchia nem volna teljes.
- Az alapító szerződések számos helyen az „aktus” (act) fogalmat használták a másodlagos jogalkotás megjelenési formájának leírására. Az aktus fogalom így

⁸¹² Blutman: i.m. 241. o.

⁸¹³ 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145; 58/70 Compagnie Continentale és társai v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten és társai [1971] EBHT 163; C-240/90 Németország v Bizottság [1992] EBHT 5383; C-471/93 Parlament v Tanács 1995] EBHT I-1185; C-156/93 Parlament v Bizottság [1995] EBHT I-2019

⁸¹⁴ Blutman: i.m. 241. o., Jeney, In: Európai közjog és politika. 829. o.

⁸¹⁵ Bieber - Salomé: i.m. 920. o.

minden megkülönböztetés és hierarchia nélkül használatos a jogalkotási szándék kifejezésére.

- Az Európai Bíróság elsősorban a tartalma és nem a formája alapján állapítja meg egy aktus jogi minőségét.⁸¹⁶
- Egy ilyen formai alapú osztályozás bevezetése egy túl merev rendszert eredményezne és az atipikus aktusok megnövekedett, túlbúrjázó használatához vezetne.

Eltérően alakult a jogi aktusok hierarchiájának kérdése a II. pillért alkotó *Közös kül- és biztonságpolitika* terén. Az Amszterdami Szerződést követően az EU-Szerződés ex 12. cikke sorolta fel a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek elérése érdekében az intézmények rendelkezésére állt eszközöket: *elvek és általános iránymutatások, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont*. Az ex 13. cikk határozta meg az egyes eszközök meghozatalára jogosult intézményeket, az aktusok listáját bővítette a *határozattal* és egyfajta hierarchiát is meghatározott az eszközök között.

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkei által nevesített eszközök közül az együttes fellépés, a közös álláspont és a határozat tekinthető klasszikus értelemben vett, kötelező jogi aktusnak. Az ajánlás és a vélemény nem kötelező aktusok, döntés-előkészítő, kezdeményező szerepet tölthetnek be.

Az EU-Szerződés ex 14. cikke az együttes fellépés, míg ex 15. cikke a közös álláspont jogi természetét, tárgyát, tartalmát és kötőerejét részletezte, bár nem kimerítő pontossággal.

Csontos Enikő szerint az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei egyfajta hierarchikus rendet határoztak meg a II. pillér aktusai között, mely az általános iránymutatástól haladt a közös stratégián és együttes fellépésen át a közös álláspontig. Az együttes fellépések és közös álláspontok a közös stratégiák végrehajtására szolgáltak, míg az általános iránymutatások végrehajtása érdekében a Tanács határozatokat alkothatott.⁸¹⁷ Kajtár Gábor ezzel szemben egyrészt a közös stratégiák, általános iránymutatások és másrészt az együttes fellépés, közös álláspont között azonosít alá- és fölérendeltségi viszonyt.⁸¹⁸ Jeney Petra általánosan elveti a hierarchiát a jogi aktusok között. Az együttes fellépések nem feltétlenül a közös stratégiák végrehajtására irányultak, olyan területen is született együttes fellépés, amelyet nem fed közös stratégia. Arra is van példa, hogy egy közös stratégiát az Európai Tanács nem egy újabb közös stratégia elfogadásával, hanem határozattal módosított: a

⁸¹⁶ 16 és 17/62 egyesített esetek Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes and others v Tanács [1962] EBHT angol kiadás 471; 25/62 Plaumann & Co. v Bizottság [1963] EBHT angol kiadás 95; C-25/94 Bizottság v Tanács [1996] EBHT I-1469

⁸¹⁷ Csontos, In: Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. 1850. o.

⁸¹⁸ Kajtár, In: Bevezetés az Európai Unió politikáiba. 706. o.

2004/763/KKBP határozat⁸¹⁹ módosította a Mediterrán térségről szóló stratégiát.⁸²⁰ Természetesen a végrehajtási jelleggel elfogadott aktusoknak meg kellett felelniük az azok alapjául szolgáló jogforrásoknak.⁸²¹

6.2./ Érvék a jogforrási hierarchia bevezetése mellett

a./ Történelmi érvek

A hierarchia hiánya történelmi okokra, az európai integrációs folyamat kezdetére vezethető vissza. A Közösség klasszikus nemzetközi szervezetek hagyományaira és tapasztalataira épülve született. Ekkor még nem voltak láthatók azok a sajátos eltérési irányok, melyek felé később fejlődött. Később azonban egy érettebb fejlettségi fázisba lépett az európai integrációs folyamat, a Közösség hatáskörének folyamatos bővülése, az intézményközi kapcsolatok fejlődése, komplexitása alapvetően megváltoztatták a kezdeti kereteket és sok vonatkozásában meghaladták a tradicionális technikákat. Ezek a változások azonban nem éreztették hatásukat a jogforrási rendszerben. Egy olyan rendszerben, mint az uniós jog - mely a jogállamiság eszméire épül, önálló jogrendszerként fejlődött saját intézményi apparátussal, mely szupremáciát élvez a tagállamok jogával szemben és közvetlen hatállyal bírhat a magánfelekre nézve - nem tudott továbbfejlődni a jogforrási rendszer racionálisabb, rendezettebb szabályozása nélkül.

b./ Normatív érvek

Az alapító szerződés által leírt technikák a közösségi fellépések eszközeinek meghatározására egyre nagyobb konfúziót mutattak, az intézmények aktusai a gyakorlatban egyre kevésbé feleltek meg a Római Szerződésben foglalt tipológiának, egyre nagyobb számban jelentek meg az atipikus, nem nevesített aktusok. A rendelet és irányelv közötti alapvető hagyományos különbségek egyre inkább eltűntek. Közvetlen hatállyal nem csupán a rendeletek, hanem meghatározott feltételek teljesülése mellett az irányelvek is bírhatnak. Nem olyan meghatározó volt már az aktusok végrehajtásához szükséges tagállami vagy uniós közreműködés mértéke sem az elhatárolásban: egyrészt a rendeletek

⁸¹⁹ HL 2005 L 256/63. o.

⁸²⁰ Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185, 2000.7.22., 5. o.)

⁸²¹ Jeney, In: Európai közbjog és politika. 839. o.

is egyre gyakrabban igényeltek végrehajtási normákat, másrészt az úgynevezett „részletes irányelvek” – melyek gyakorlatát az Európai Bíróság alakította ki – a nemzeti átvételi szabályoktól függetlenül is ki tudták fejteni hatásukat. Nem beszélve a megalkotásukra vonatkozó döntéshozatali eljárások formáinak, a közzétételi eljárásaiknak azonosságáról.

Az atipikus aktusok burjánzását illetően egyre több és jelentősebb kritika érte az uniós gyakorlatot a nem nevesített és informális eszközök túlzott használata miatt. A „resolution”, „conclusion”, „declaration”, „Beschlüsse”, „communication”, „act”, „accordo interistituzionale”, stb. között nem könnyű rendet teremteni és megállapítani ezen eszközök természetét és hatását. Egy artikulált jogforrási hierarchia hiánya miatt az eligazodás az aktusok között meglehetősen komplikált.

A jogforrási hierarchia, mely lehetővé teszi a normatív aktusok megkülönböztetését funkciójuk, megalkotójuk, a jogalkotási eljárásuk alapján és egy prioritási rendet állít fel közöttük, mindenképpen növeli a rendszer koherenciáját és hatékonyságát.

c./ Intézményi érvek

Az intézmények hatáskörét, feladatát és normatív eszközeit illetően az Unió rendszere nem képviselt egy kielégítő rendet, különös tekintettel a „törvényalkotási” és végrehajtási feladatok, hatáskörök konfúziójára. A törvényhozói feladatokat a Tanács és az Európai Parlament gyakorolta, ám a Bizottság közreműködésével. Mindkét előző intézmény ugyanakkor közreműködött, különböző módon és mértékben, a végrehajtó feladatok ellátásában is, mely nem tartozott a Bizottság monopóliumába. Az Unió távol volt tehát egy olyan rendszertől, melyben a demokratikusan választott parlament, mint a legitimáció hordozója, gyakorolja a törvényhozói hatalmat és a végrehajtó feladatait politikai szervek kontrolja alatt látja el. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy az EU föderális és kormányközi jellemvonásokat egyaránt magán viselt.

A hihetetlenül összetett és bonyolult döntéshozatali rendszer helyett az átláthatóságot növeli a döntéshozatali eljárások számának csökkentése, egyszerűsítése, egy olyan struktúra kialakítása, melyben minden normaalkotó intézménynek megvan a saját normaalkotási eljárása, igazodva az ellátott feladathoz. A jogforrások hierarchiájára alapuló rendszerben könnyebben meghatározható a közös döntéshozatali eljárás és az Európai Parlament közreműködésének alkalmazása, mely alapvetően a törvényhozási természetű tárgyakra és aktusokra korlátozódna.

Az aktusok között hierarchia bevetése további előnyöket is hordoz a rendszer koherenciája és az átláthatósága mellett:⁸²²

- Nagyobb lehetőség nyílik a szubszidiaritás elvének használatára, ugyanis a törvényalkotó és végrehajtó feladatköreinek világos elválasztása esetén megengedi az utóbbi feladatainak szétosztását az intézmények és a tagállamok között.
- Javítja a törvényalkotás (legislation) minőségét, mert elkerüli az intézmények többségének közvetlen közreműködését a tisztán végrehajtási jellegű szabályok megalkotásában.
- Egy racionálisabb és hatásosabb rendszerét biztosítja a bírói jogszolgáltatásnak, mert kiterjeszti a magánfelek kereset-indítási lehetőségét a végrehajtó szervek által alkotott normák és aktusok ellen.

6.3./ Ellenérvek a jogforrási hierarchiával szemben

- a./ A jogszabályok hierarchiájának kontinentális jogrendszerekben ismert formája kevésbé elfogadott a common law jogrendszerekben. A témával kapcsolatos koncepcionális felfogásbeli különbségek a jogintézmény bevezetésének komoly akadályát képezték.
- b./ Nem könnyű tisztán különbséget tenni például a „törvény” és „rendelet,” mint jogforrások között, mint ahogy mutatják azon jogrendszerek tapasztalatai, ahol ez a kettősség ismert.
- c./ Az uniós jogrendszerben nem érvényesült a törvényhozó és végrehajtó hatalom nemzeti jogrendszerekre jellemző elválasztása.
- d./ Többen hivatkoztak a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatos technikai nehézségekre: az irányelv és rendelet közötti tradicionális különbség újragondolása; a közösségi jog egyik alaprendelkezésének, az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkének módosítása; alapszerződési rendelkezések összhangjának megteremtése, stb.⁸²³
- e./ A hierarchia bevezetése előfeltételezi az Unió és a tagállamok közötti kompetenciák újraosztását, melyben a fontosabbak az Unióhoz kerülnének, míg a másodlagos jellegűek maradnának a tagállamoknál, melyekben az Unió nem kíván eljárni.
- f./ Kifogások érték a hierarchia bevezetését az intézmények közötti horizontális kapcsolatokra gyakorolt hatásai miatt is. Maga után vonja ugyanis az Európai

⁸²² Tizzano: i.m. 70. o.

⁸²³ Tizzano: i.m. 82-85. o.

Parlament hatáskörének kiszélesedését és elkerülhetetlen részvételét valamennyi törvényalkotási aktus megalkotásában. Még komolyabbak voltak az aggodalmak amiatt, hogy a Bizottság monopóliuma alakulna ki a végrehajtó hatalom területén és a tagállamok, de különösen az Európai Parlament elvesztené e területre vonatkozó hatáskörét. E félelmek hivatalos helyekről is megerősítést nyertek, a jogi aktusok hierarchiájával a törvényalkotó intézmények hatásköröket veszítenének a demokratikusan nem felelős végrehajtó intézményekkel szemben.⁸²⁴

g./ Végül néhányan azzal érveltek, hogy a jogforrási hierarchia bevezetése túl radikális és komplex változást jelentene az EU jog rendszerében.⁸²⁵

6.4./ Intézményi javaslatok a jogforrási hierarchia bevezetésére

6.4.1./ Az első jelentősebb szövegtervezet, melyben precíz hivatkozás jelent meg a jogforrási hierarchiára és a közösségi „törvény” kategóriájára, az Európai Parlament által 1984. februárjában jóváhagyott Európai Unióról szóló Szerződés tervezete, a „*Spinelli Treaty*” volt.⁸²⁶

A 34. cikk rendelkezett a „Törvény definíciójáról”, mely szerint a „törvény” („la loi”, „law”) rögzíti azokat a szabályokat, melyek a közös akciók során alkalmazandóak. Amennyire lehet, a közös fellépések alapvető elveinek meghatározására korlátozódik és az illetékes végrehajtó, akár tagállami, akár uniós hatóságra bízva az alkalmazás módjának meghatározását. A 40. cikk a Bizottságra ruházta a „törvény” végrehajtásához szükséges „rendeletek” és „határozatok” megalkotásának hatáskörét. A tervezet által javasolt jogszabályi hierarchia szerint az Európai Parlament és a Tanács közös döntéshozatali eljárásában elfogadott „törvény” a rendben közvetlenül az alapító szerződés után következik és az Unió kompetenciájába tartozó közös cselekvés fő jogi eszköze. Maga a „törvény” megjelölte volna, hogy a tagállamok vagy azok alanyai vagy mindkettő számára állapít meg kötelezettségeket.

6.4.2./ Ezt követte az *olasz delegáció javaslata*, mely felhagyott az aktusok tipizálásának aktuális rendszerével és az aktusok funkciójára koncentrálva a következő kategóriákat különböztette meg: „alkotmányos törvény”, „rendes törvény”, „rendeleti norma”, „adminisztratív aktus”. A döntéshozatali eljárások is a megalkotandó norma szintje és

⁸²⁴ Tizzano: i.m. 82-85. o.

⁸²⁵ Tizzano: i.m. 82-85. o.

⁸²⁶ HL 1984. C 77/33. o., <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf> (utolsó letöltés 2011. július 21.), Tizzano: i.m. 71. o.

természete szerint különböztek volna: „alkotmányos eljárás” (minősített többségi vagy egyhangú szavazással a Tanácsban) az „alkotmányos törvények” elfogadására, „közös döntéshozatali eljárás” a „rendes törvények” elfogadására.⁸²⁷

6.4.3./ Az Európai Parlament 1991. április 18-i határozatával elfogadott *Bourlanges jelentés* is a közösségi aktusok tipológiájának módosításából és a törvényhozó szerv, valamint a végrehajtó szerv hatásköre tiszta elválasztásának szükségességéből indult ki.⁸²⁸

Az EGK-Szerződés 189. cikk módosítását javasolta, a „Spinelli Szerződéshez” képest a törvény fogalmának részletesebb szabályozását adta. Megpróbálta fenntartani a rendelet és irányelv drasztikus megkülönböztetésének hagyományos modelljét, bevezetve a „kerettörvény” és a „törvény” kettősét. A „kerettörvény” az irányelvhez hasonlóan egy állami normát követel meg a végrehajtásához, a címzett államokat kötelezi az elérendő célt illetően, és a tagállamra bízta a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását. Azon rendelkezései, melyekből egy feltétlen és precíz kötelezettség vezethető le, közvetlen hatállyal bírnak. A „törvény” a struktúráját és hatásait tekintve a rendelethez hasonlít. A két fajta törvény között nincs hierarchia. Mindkettő alapvetően az alkalmazásához szükséges eszközök alapvető elveit, irányait és lényeges elemeit határozta volna meg. A végrehajtásukhoz szükséges szabályok megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozott volna, mely „rendeleteket”, „határozatokat” és „keret-rendeleteket” fogadott volna el ennek érdekében.

6.4.4./ Az előző dokumentummal egyidőben a *Bizottság* is a Kormányközi Konferencia elé terjesztette a jogszabályok hierarchiájával kapcsolatos *javaslatát*.⁸²⁹

A Bizottság javaslata sok hasonlóságot mutat a Parlament javaslatával, szintén indítványozta a 189. cikk módosítását, a „törvény” beillesztését a közösségi jogforrások közé, azonban nem tett különbséget „törvény” és „kerettörvény” között. A „törvény” általános jellegű, minden elemében kötelező jogszabály, azon rendelkezései, melyek nem igényelnek végrehajtási szabályokat, közvetlenül alkalmazandóak a tagállamokban. A „törvények” alapvetően az alapító szerződés végrehajtásához szükséges akciókat határoznak meg. A „törvények” végrehajtását a javaslat egészben vagy részben a tagállamokra bízta. A „törvények” mellett további közösségi aktusok a „rendeletek”, „határozatok”, „ajánlások” és a „vélemények”. Kimaradtak volna tehát a tipológiából az „irányelvek”.

⁸²⁷ Tizzano: i.m. 72-73. o.

⁸²⁸ HL C 1991.05.20. 136. o.

⁸²⁹ Conferenze intergovernative: Contributi della Commissione, Boll. CE, Suppl. 2/91. 117. o.

6.4.5./ A német delegáció 1991. áprilisi javaslata a rendelet mellé a „törvényt”, míg az irányelv mellé a „kerettörvényt” párosította. Az egyes párosok elemeit azonosan, a 189. cikk szövegének megfelelően határozta meg, azzal az eltéréssel, hogy a „törvényt” és a „kerettörvényt” a közös döntéshozatali eljárás keretében kellett volna megalkotni és a „rendeletek” és „irányelvek” töltötték volna be a végrehajtásukra irányuló normák szerepét.⁸³⁰

6.4.6./ A luxemburgi elnökség 1991. áprilisában tette közzé az Unióról szóló Szerződés első tervezetét. Ebben alapvetően módosult volna a 189. cikk. Az új szöveg bevezeti a „törvény” fogalmát, mely felsőbbiséget élvez a többi aktussal szemben. A 189. cikk egy új (1) bekezdéssel egészült volna ki, mely szerint az alapító szerződés által előírt esetekben a Parlament és a Tanács „közösségi törvényeket” fogadott volna el. A „törvény” a szabályozási tárgy alapvető elveit és általánosan alkalmazandó normáit határozta volna meg. A „törvény” általános érvényű és a Tanácsra, illetve a Bizottságra bízta volna a végrehajtásához szükséges szövegek megalkotását. A 189. cikk többi rendelkezése változatlan maradt volna, s egy új 189a. cikk rendelkezett volna a „törvény” megalkotásához szükséges közös döntéshozatali eljárásról. Az 1991. júniusában közzétett második szerződéstervezet szintén a Parlamentre és a Tanácsra bízta a „közösségi törvény” megalkotását. A „törvény” fogalmát azonban eltérően definiálta. A „törvény” általános érvényű. A rendelkezései lehetnek kötelezőek valamennyi elemükben és kötelezően alkalmazandóak valamennyi tagállamban, vagy az elérendő cél tekintetében kötelezik a tagállamokat és a nemzeti intézményekre bízák a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását. A tervezet a továbbiakban változatlan megfogalmazással megtartotta volna a „rendeleteket” és „irányelveket”.⁸³¹

6.4.7./ A holland elnökség a Kormányközi Konferencia végére a hierarchiára vonatkozó javaslatok napirendről levételét javasolta, így a Maastrichti Szerződés e témában rendelkezést nem tartalmaz, csupán a már említett 16. sz. Nyilatkozattal egészül ki.

6.4.8./ 1994. februárjában jelent meg a *Herman-jelentés* az Európai Unió Alkotmányának tervéről.⁸³²

A jelentés 31. cikke a közösségi normák pontosabb és részletesebb megfogalmazását javasolta, különösen a „törvény” fogalmának bevezetésével, melynek három fajtáját különböztetett meg:

⁸³⁰ Tizzano: i.m. 76. o.

⁸³¹ Tizzano: i.m. 77-78. o.

⁸³² HL C 61., 1994.02.10. 155. o.

- „alkotmányos törvény”: az Unió Alkotmányának módosítására, kiegészítésére,
- „organikus törvény”: az Unió intézményeinek, szerveinek feladatait és összetételét érintették volna,
- „rendes törvény”: törvényhozó funkció gyakorlásának normális eszközei.

A „törvények” minden elemükben kötelezőek az Unió területén. A törvényhozás alapvetően az Európai Parlament és Tanács hatáskörébe tartozik, a döntéshozatali eljárás és a szavazás módja a megalkotandó „törvény” formájától függ. A tervezet lehetőséget adott a törvényhozó hatáskör Bizottságra történő delegálására „organikus törvénnyel”. A végrehajtás általános feladata a Bizottság hatáskörébe került volna, de a „törvények” végrehajtásában a tagállamok is szerepet kaptak volna.

6.4.9./ 1994. decemberében fogadta el az *Európai Parlament a Rothley jelentést* az Unió aktusainak típusairól és egymás közötti kapcsolataikról.⁸³³

A dokumentum nem vitatja a „törvény” és „kerettörvény” formájának bevezetését a közösségi jogforrások közé, azonban sietve hozzáteszi, hogy egy ilyen reform egy alkotmányozó terv keretében vezethetne sikerre, nem már a Maastrichti Szerződés 1996-os felülvizsgálata keretében. Ezért a közösségi törvényhozást illetően a „rendeletnél” és „irányelvnel” maradást javasolja az előző általános használata és az utóbbi szubszidiárius jellege mellett. Közöségi törvényalkotó a Bizottságra átruházhatja törvényalkotó és végrehajtó hatásköröket, alapvetően „végrehajtási rendelet” segítségével.

6.4.10./ Az *Európai Parlament 1995. május 5-i határozata* már teljesen elvetette a „közöségi törvény” intézményesítését és egy bizonyos jogszabályi hierarchia bevezetésének ajánlására korlátozódott, mely egy új kategóriájú aktus bevezetésével lenne megvalósítható. Ez a Bizottság hatáskörébe tartozna a törvényalkotó szerv előzetes felhatalmazása alapján.

6.4.11./ Az *1996-os Kormányközi Konferencia előkészítése* során megoszlottak a vélemények a jogforrási hierarchia intézményesítésével kapcsolatban.⁸³⁴

A hierarchia támogatói ragaszkodtak a közösségi jogforrások közötti rend bevezetésének szükségességéhez, bizonyos témáknak magasabb szintű jogszabályok számára fenntartásához, a döntéshozatali eljárások egyszerűsítése és csökkentése mellett.

a./ A jogszabályok hierarchiájában az „alkotmányos törvények” lennének az első helyen.

Olyan alapvető rendelkezéseket tartalmazó normák, melyekhez az alapító szerződés egyhangúságot ír elő a Tanácsban (Európai Parlament megválasztásának módja, új

⁸³³ Tizzano: i.m. 79. o.

⁸³⁴ Tizzano: i.m. 80-81. o.

tagállam csatlakozása, a pénzügyi rendszer módosítása, intézményi rendszer, stb.)
Ebbe a kategóriába tartozhatnának az „intézményközi megállapodások” is.

b./ Az alkotmányos normák alatt helyezkednének el a „törvények” („rendes törvény” vagy „kerettörvény”), melyek meghatározott témákban és szektorokban alapvető normatív rendelkezéseket fogalmaznának meg. Ezek meghatároznák a végrehajtásuk módját és kritériumait, felruházva a szükséges határkörökkel nemcsak az Unió intézményeit, hanem a tagállamokat is.

c./ Közösségi szinten a „törvények” „rendeleti jellegű aktusokkal” kerülnének végrehajtásra, melyek megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozna.

Minden egyes aktus fajtának megvolna a sajátos és csak az adott jogforrásra vonatkozó döntéshozatali eljárása.

6.4.12./ Az *uniós intézmények* a 1996-os Kormányközi Konferenciát megelőzően az alábbiak szerint *foglaltak állást* a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatosan.

A *Bizottság* az EU-Szerződés működéséről készített jelentésében a törvényalkotási folyamat radikális egyszerűsítését javasolta az aktusok hierarchiájának koncepciójára utalással. A közösségi és nemzeti norma egyszerűsítése hozzájárul az érthetőség javításához. E célt szolgáló eszközök:

- törvénykezés egyszerűsítése, mely a különböző szövegeknek egyetlen szövegbe történő szerkesztéséből áll, jelentős módosításokat hozva;
- szövegezés egyszerűsítése, mely az elavult, felesleges részletekbe menő rendelkezések mellőzéséből áll;
- hivatalos kodifikáció, mely a jogi szövegeknek összegyűjtését és egy új jogi aktusba foglalását jelenti, jelentősebb módosítások nélkül;
- a jogi aktusok szerkesztési minőségének javítása.⁸³⁵

Az *Európai Bíróság* az 1995. májusi jelentésében megjegyzi, hogy a jogforrási hierarchia bevezetése szükségessé teszi annak figyelembevételét, hogy egy ilyen változás milyen hatásokkal jár az egyének jogainak védelme területén a jogi aktusok megsemmisítésére irányuló keresetindítás lehetőségével.

Az *Európai Parlament* az EU-Szerződés működéséről készített jelentésében kifejtette, hogy az alapvető elv, melyen nyugszik a közösségi normák hierarchiájának igénye, egy világos megkülönböztetés kijelölése a jogalkotás törvényhozási aktusai, melyek esetében parlamenti teljes vita szükséges és egyéb normatív aktusok között, melyeket egy

⁸³⁵ Commission Report for the Reflection Group on the IGC of 10 May 1995, *Relazione sul funzionamento del Trattato dell' UE nella prospettive CIG di 1996.*, *Rivista di diritto europeo*, Vol 35, 1995. 613. o.

végrehajtó bocsáthat ki, akinek felelőssége elsősorban politikai. Az általános, alapvető törvényhozási aktusok és végrehajtási, speciálisan technikai aktusok elhatárolásának nincsenek általánosan érvényes kritériumai. Az Unió törvényalkotója „törvényt” vagy „kerettörvényt” bocsáthat ki a 189. cikk által előírt „rendeletek” és „irányelvek” helyett. Így terminológiailag is kifejezhető a különbség törvényhozási aktusok és az Unió végrehajtó szerveinek aktusai között, mely utóbbiak „végrehajtási rendeletek” és „határozatok” meghozatalára jogosultak.⁸³⁶

6.4.13./ A Kormányközi Konferencia tematikájának előkészítésére felállított *Reflection Group* jelentésében az alábbi javaslatokat dolgozta ki.⁸³⁷

A döntéshozatali eljárásokban indítványozta a Parlament szerepének további erősítését. A döntéshozatali eljárásokat három fő formára javasolta csökkenteni: együttdöntési eljárás, Parlament egyező véleménye és konzultációs eljárás. Szükségesnek tartotta az együttdöntési eljárás javítását, egyszerűsítését és kiterjesztését további területekre.

A jogforrások hierarchiáját illetően a Csoport véleménye már megoszlott.

a./ Akik szükségesnek tartják hierarchia megteremtését az aktusok között, kiemelik, hogy az osztályozás egyszerűbbé és transzparenssebbé teszi a szubszidiaritás alkalmazását. A jogforrások hierarchiája világosabbá teheti az egyes intézmények funkcióját. A szerződéseket a Tanács fogadná el egyhangúlag és a nemzeti parlamentek ratifikálnák. A törvényhozási aktusokat a Bizottság javaslata alapján a Tanács és a Parlament együttdöntési eljárás keretében alkotná meg. A Bizottság és a tagállamok lennének felelősek a rendelkezések végrehajtásáért. A jogforrások hierarchiája tehát

- alkotmányos normák,
- törvényhozási normák,
- végrehajtási normák.

b./ A másik álláspont ellenzi a fent vázolt rendszerezést, elutasítva annak logikáját, amely az államon belüli hatalom-megosztás elvére épül. Ez a Tanácsot második törvényhozási kamrává változtatná, a Bizottságot pedig végrehajtóvá. Az Uniónak azonban sajátos karakter van, melyet tükröz a jogi aktusok akkori klasszifikációja: rendeletek, irányelvek, határozatok és ajánlások. E rendszerben világosan meghatározhatóak az egyes intézmények funkciói, megtartva az intézményi

⁸³⁶ Supra 545., 613-615 o.

⁸³⁷ Conferenza Intergovernativa del 1996. Relazione del Gruppo di Riflessione. Altri Riferimenti Documentali, Bruxelles, dec. 1995. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE 1996. 66-67. o.

egyensúlyt. Vissza kell térni az alapító szerződések eredeti szelleméhez, nagyobb figyelmet fordítva minden egyes aktus minőségére és az irányelvek olyan alkalmazására, mely eredeti céljának jobban megfelel.

6.4.14./ A *Kormányközi Konferencia* 1996. április 29-én nyílt meg ünnepélyesen Torinóban, és a tagállamok állam-, és kormányfőinak találkozájával zárult Amszterdamban, 1997. június 17-én az Amszterdami Szerződés aláírásával. A jogforrások és a döntéshozatali eljárás reformja terén az egyes intézmények egyetértettek abban, hogy a Kormányközi Konferencia feladata a jogalkotási eljárások egyszerűsítése, világosabbá tétele és így az Unió hatékonyságának, koherenciájának növelése. Az *Amszterdami Szerződés*, a Közös kül- és biztonságpolitika kivételével, jelentős változást nem hozott a jogforrási rendszerben. Fennmaradt a közösségi jogforrások és jogi aktusok hagyományos tipológiája, új formák nem kerültek megfogalmazásra. A Konferencia az intézményi reformmal adós maradt, előrelépést az együttdöntési eljárás kiterjesztése, a vonatkozó 251. (ex 189b.) cikk módosítása jelentett. Az Európai Unió II. pillérét képező Közös kül- és biztonságpolitika területén az EU-Szerződés ex 13. cikke ugyanakkor egyfajta hierarchiát határozott meg az Európai Tanács és a Tanács hatásköre és eszközei között.

6.4.15./ Az integrációs folyamat továbbfejlődése, az Unió keleti bővítésének igénye elodázhatatlanná tette az intézményi reform megvalósítását. A reform kidolgozására hivatott 2000. évi *Kormányközi Konferencia* 3 fő kérdéssel foglalkozott: a Bizottság létszáma, minősített többségi szavazás, Tanácsban a szavazatok súlyozása. Az intézményi aktusok hierarchiájának és ezzel a jogforrási rendszer átalakításának kérdésében nem született döntés Nizzában sem. A tagállamok visszafogottsága arra vezethető vissza, hogy a megfogalmazott elképzelések jelentősen növelték volna az Európai Parlament szerepét, a Tanácsot viszont a törvényhozás második háza szerepébe helyezték volna. A normahierarchia Európai Parlament által javasolt formában való megvalósítása egy föderális struktúra irányába mozdította volna el a közösségi jog- és intézményrendszert és ezzel egy, az államokban fennálló hatalommegosztásos viszonyhoz hasonló helyzetet teremtett volna az intézmények között.⁸³⁸

6.4.16./ Az intézményi aktusok közötti jogforrási hierarchia kérdését az Európai Tanács 2001. december 14-15-én Laekenben megtartott ülésén elfogadott, és az Európai Tanács Elnökségi Következtetések mellékletét képező „*Laekeni Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről*” tűzte ismét napirendre.⁸³⁹ A Nyilatkozat célként fogalmazta meg az uniós

⁸³⁸ Jenei, In: Európai közjog és politika. 831 o.

⁸³⁹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/68827.doc> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

eszközök egyszerűsítését. Az alapító szerződések módosításai a jogi aktusok burjánzásához vezettek minden alkalommal és az irányelvek fokozatosan egyre részletesebb jogalkotás irányába fejlődtek. Alapvető kérdésként merül fel, hogy az Unió jogi eszközei definiálhatók-e jobban és számuk csökkenthető-e? Bevezethető-e egy különbségtétel a jogalkotási és végrehajtási aktusok között? A jogalkotási eszközök száma csökkenthető-e közvetlenül alkalmazandó szabályokra, keret jogszabályokra és nem kikényszeríthető eszközökre (vélemény, ajánlás, nyitott koordináció/open coordination)? Kíváncos-e a keret jellegű jogalkotás gyakoribb alkalmazása, mely a tagállamok számára több mozgásteret hagy az egyes politikák céljának elérésére?

6.4.17./ Az Európai Tanács laekeni ülésének döntése és a Laekeni Nyilatkozat alapján felállításra került az *Európai Konvent* az Európai Unió új alkotmányának kidolgozására és a 2004. évi Kormányközi Konferencia előkészítésére. A Konvent 2002. februárjában kezdte meg munkáját és elnöke, Giscard d'Estaing, a 2002. október 28-29-i plenáris ülésen mutatta be az Alkotmányos Szerződés vázlatára tett javaslatát.⁸⁴⁰

A jogi eszközök egyszerűsítése tárgyában a *Konventben képviselt magyar álláspont* támogatta a Szerződések egységesítése mellett a másodlagos jogforrások ez irányú továbbfejlesztését. Indokolt, hogy az intézményi aktusok elnevezésükben is egyértelműek legyenek. Célszerűek azok a javaslatok, amelyek a végrehajtást nagyobb mértékben a tagállamok hatáskörébe utaló jogforrásoknak nyitnak teret. Egyszerűsítendőek a döntéshozatali és jóváhagyatási eljárások is. A döntéshozatal tekintetében a lehetséges mértékig támogatandó a Tanács és a Parlament együttdöntési eljárásának a kiterjesztése. Radikálisan csökkenteni kell a jóváhagyatási eljárások számát.⁸⁴¹

6.4.18./ Az Európai Konvent keretén belül felállításra került IX. számú „Egyszerűsítés Munkacsoport” (*Working Group IX on Simplification*) 2002. november 29-én közzétett *végző jelentésében (Final Report)*⁸⁴² foglalta össze javaslatait az intézményi aktusok átalakítására és közöttük hierarchia bevezetésére vonatkozóan. Ezen javaslatok kerültek be lényegében az Alkotmányos Szerződés vonatkozó cikkeinek szövegébe és ezen javaslatok képezik a Lisszaboni Szerződést követően az intézményi aktusok jelenlegi rendjének alapját is.

⁸⁴⁰ CONV 369/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00369en2.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

⁸⁴¹ Gordos Árpád – Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése. Az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből. Tanulmányok-dokumentumok. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2004., 24. o.

⁸⁴² CONV 424/02, WG IX 13., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00424.en02.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

A Munkacsoport véleménye szerint a rendelkezésre álló intézményi aktusok száma jelentősen csökkentendő, erősítve az Unió jogrendszerének demokratikus működését és átláthatóságát, megőrizve ugyanakkor az aktusok rugalmasságát és hatékonyságát. Az intézményi aktusok formái között a munkacsoport javasolja a kötelező aktusok és a nem kötelező aktusok közötti különbség fenntartását. Előbbiek közé a rendeleteket, irányelveket és határozatokat, míg a nem kötelező aktusok közé az ajánlásokat és a véleményeket sorolja.

- a./ A rendelet az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkének megfelelően általános hatályú, valamennyi elemében kötelező és közvetlenül alkalmazandó maradna. Az elnevezése azonban változna: „*Európai Unió törvénye*” („European Union law”) – „*EU törvény*” („EU law”). Típusa: törvényalkotási aktus.
- b./ Az irányelv definíciója sem változna az akkori EK-Szerződés 249. cikkéhez képest, az elérendő célt tekintve kötelező a tagállamokra nézve, azonban a forma és az eszköz megválasztása a nemzeti hatóságokra marad. Azonban új elnevezést kapna: „*Európai Unió kerettörvény*” („European Union framework law”) – „*EU kerettörvény*” („EU framework law”). Típusa: törvényalkotási aktus.
- c./ A *határozat* definíciója azonban bővülne az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkéhez képest. Minden elemében kötelező volna, lehetne címzett és címzett nélküli egyaránt. Amennyiben megjelöli címzettjeit, csak a címzettekre kötelező. Elnevezése nem változna, ugyanakkor nem minősülne törvényalkotási aktusnak.
- d./ Az *ajánlás* és a *vélemény* definíciója és elnevezése nem változna az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkéhez képest.

A Munkacsoport javasolja, hogy az Alkotmányos Szerződés I. részében tartalmazzon olyan cikket, mely felsorolja és meghatározza a fenti 5 intézményi eszközt.

A jogi aktusok fenti tipológiájának bevezetését javasolják a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területére is, ahol a „kerethatározatokat” és a „határozatokat” a „kerettörvény” és a „törvény” váltaná fel. Ezen politikában a Munkacsoport javasolja a „megállapodás” („convention”), mint jogi eszköz megszüntetését és a legtöbb esetben törvénnyel történő felváltását. A közös kül- és biztonságpolitika terén a „közös stratégiát”, „együttes fellépést” és a „közös álláspontot” az „*KKBP határozat*” váltaná fel.

Az intézményi aktusok jogforrási hierarchiáját illetően a Munkacsoport három szint bevezetését tartja indokoltnak:

- *törvényalkotási aktusok*: közvetlenül az Alkotmány alapján kerülnek elfogadásra és az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit tartalmazzák;
- *felhatalmazáson alapuló aktusok*: a törvényalkotási aktusok bizonyos elemeit részleteznék, vagy módosítanák a törvényalkotó által adott felhatalmazás alapján;
- *végrehajtási aktusok*: olyan aktusok, melyek törvényalkotási aktusokat, felhatalmazáson alapuló aktusokat, vagy az Alkotmány által meghatározott aktusokat hajtanak végre.

Esetről-esetre, törvényalkotási aktus határozza meg, hogy felhatalmazáson alapuló aktusra vagy végrehajtáson alapuló aktusra van szükség és milyen terjedelemben.

a./ A *törvényalkotási aktusok* közvetlenül az Alkotmány alapján kerülnek elfogadásra és az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit tartalmazzák. A törvényalkotó határozza meg, hogy milyen részletes szabályozást tartalmazzon az adott területen a törvényalkotási aktus és bizonyos elemek milyen mértékben kerüljenek delegálásra felhatalmazáson alapuló aktus számára. Az alkalmazandó döntéshozatali eljárás az együtdöntési eljárás. A törvényalkotási aktusok formája lehet „törvény” és „kerettörvény”.

b./ A *felhatalmazáson alapuló aktusok* esetében törvényalkotási aktus felhatalmazást adhat a Bizottság számára felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására. A felhatalmazás terjedhet a technikai- és részletszabályok megalkotásától a törvényalkotási aktus által meghatározott elemek módosításáig. A törvényalkotási aktus rögzíti a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és a törvényalkotó számára rendelkezésre álló ellenőrzési mechanizmust. Az ellenőrzési mechanizmus magában foglalhatja a felhatalmazás visszavonását, a felhatalmazáson alapuló aktus hatálybalépése előtt kifogás emelését, a felhatalmazás határozott időtartamát. Az alkalmazandó döntéshozatali eljárás általánosan a Bizottság önálló jogalkotása, kivételesen és kellően indokolt esetekben a Tanács minősített többséggel történő jogalkotása. A felhatalmazáson alapuló aktusok formája „felhatalmazáson alapuló rendelet”, mely „törvény” vagy „kerettörvény” alapján kerül elfogadásra.

c./ A *végrehajtási aktus* olyan aktus, mely törvényalkotási aktust, felhatalmazáson alapuló aktust vagy az Alkotmány által meghatározott aktust hajt végre. Amennyiben a végrehajtásnak az Unióban egységes feltételek szerint kell történnie, a szubszidiaritás elvével összhangban a végrehajtási aktusok a következő eljárásban születnek: az aktusokat a Bizottság fogadja el a tagállamok komitológia eljárásban történő ellenőrzése mellett vagy a nélkül; vagy kivételesen a Tanács fogadja el,

amennyiben végrehajtó hatáskörét gyakorolja. A Munkacsoport javasolja a komitológia eljárás egyszerűsítését. A végrehajtási aktus javasolt formája a „végrehajtási rendelet” vagy „végrehajtási határozat”.

d./ Végezetül a Munkacsoport felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy bizonyos esetekben az intézmények közvetlenül az Alkotmány alapján fogadhatnak el nem törvényalkotási aktusokat:

- belső szervezeti eszközök, mint az intézmények eljárási szabályzata,
- kinevezések,
- esetek, amikor az intézmények hatóságként járnak el, mint például a Bizottság által elfogadott aktusok a verseny és az állami támogatások terén.

6.4.19./ Az Európai Konvent munkája során az Alkotmányos Szerződés tervezetének szövegezésekor igen nagy számú módosító javaslat érkezett az intézményi aktusokra vonatkozó cikkekhez. *Andrew Duff, Paul Helminger, Dimitrij Rupel, Peeter Kreitzberg, Algirdas Gricius, Puiu Hasotti, Jelko Kacin, Zekerya Akcam, Lone Dybkjaer, Willem Van Eekelen, Lord Robert MacLennan of Rogart, Nesrin Uzun, Marios Matsakis, Androula Vassiliu, Szent-Iványi István, Eckstein-Kovács Péter, Ibrahim Ozal által jegyzett módosító javaslat*⁸⁴³ az intézményi aktusok 9 formáját irányozta elő: organikus törvény, törvény, kerettörvény, felhatalmazáson alapuló törvény, rendelet, határozat, ajánlás, vélemény. A jogi aktusok elnevezéséből javasolják az „európai” jelző elhagyását. A javaslat az intézményi aktusok hierarchiájában a törvényhozás és a végrehajtás világosabb elhatárolása érdekében négy szintet különböztetne meg:

- organikus törvények,
- törvényalkotási aktusok,
- felhatalmazáson alapuló törvények,
- végrehajtási, nem törvényalkotási aktusok.

a./ Az „*organikus törvények*” az Alkotmány által meghatározott esetekben az intézmények szervezetét és az Unió működését szabályoznák. Az organikus törvények olyan kvázi-alkotmányos tárgyakban alkalmazhatóak, melyek megváltoztatnák a hatásköri egyensúlyt az intézmények között, a tagállamok között vagy az intézmények és a tagállamok között. A „kemény jog” hasznos formái különösen komoly ügyekben, mint az Unió pénzügyi perspektívái, vagy az egységes

⁸⁴³ <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/24/Art24Duff.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

választási eljárás. Az organikus törvények elfogadása súlyozott minősített többséggel történne mind a Tanácsban, mind az Európai Parlamentben.

b./ *Törvényalkotási aktusoknak* a „törvények” és a „kerettörvények” minősülnek. A „törvény” általános hatályú, minden elemében kötelező és közvetlen alkalmazandó valamennyi tagállamban. A „kerettörvény” az elérendő célt tekintve kötelező a címzett tagállamokra, az eredmény eléréséhez szükséges eszközt és formát a nemzeti hatóságok teljesen szabadon választhatják meg.

c./ A „*felhatalmazáson alapuló törvény*” a „törvényt” vagy a „kerettörvényt” egészíti ki, hajtja végre.

d./ A „*végrehajtási, nem törvényalkotási aktusok*” a „rendelet” és a „határozat”. A „rendelet” a törvényalkotási aktusok és az Alkotmány bizonyos rendelkezéseinek végrehajtására szolgáló általános hatályú aktusok. Minden elemében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandóak valamennyi tagállamban. A „határozat” minden elemében kötelező, ha megjelöli, hogy kik a címzettjei, akkor csak a címzettekre kötelezőek.

Az „ajánlások” és „vélemények” kötelező erővel nem rendelkező aktusok.

6.4.20./ A *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról tervezetét*⁸⁴⁴, melyet 2003. július 13-án, illetve július 10-én az Európai Konvent konszenzussal fogadott el, a Konvent elnöke 2003. július 18-án, Rómában terjesztette az Európai Tanács Elnöke elé. Az Alkotmányos Szerződés tervezete a jogi aktusok 15 formáját 6-ra csökkenti: „*európai törvény*”, „*európai kerettörvény*”, „*európai rendelet*”, „*európai határozat*”, „*ajánlás*” és „*vélemény*”. Az európai törvény gyakorlatilag a rendelet, az európai kerettörvény pedig az irányelv helyébe lép.

A jogi aktusok hierarchiájában megkülönbözteti a „*jogalkotási aktusokat*” és a „*nem jogalkotási aktusokat*”.

6.4.21./ Az Európai Konvent munkájának befejezését követően az Alkotmányos Szerződés szövegét a 2003. október 4-én megnyílt Kormányközi Konferencia véglegesítette. Az Alkotmányos Szerződés végleges szövegét⁸⁴⁵ a tagállamok Rómában 2004. október 29-én írták alá. Az Alkotmányos Szerződés az intézményi aktusok 6

⁸⁴⁴ CONV 850/03, Brüsszel, 2003. július 18., <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

⁸⁴⁵ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, HL C 310., 2004.12.16. 1-474 o.

formáját határozza meg: „európai törvény”, „európai kerettörvény”, „európai rendelet”, „európai határozat”, „ajánlás” és „vélemény”.⁸⁴⁶

Az intézményi aktusok hierarchiája az Alkotmányos Szerződés alapján három szintre bontható:

- törvényalkotási aktusok,
- nem törvényalkotási aktusok,
- nem kötelező jogi aktusok.

a./ A „törvényalkotási aktusok” születhetnek „rendes törvényalkotási eljárásban” és „különleges törvényalkotási eljárásban”. A „rendes törvényalkotási eljárásban” a „törvényalkotási aktusokat” az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadja el. Amennyiben a két intézmény nem jut megegyezésre, az adott jogi aktus nem kerül elfogadásra. A „különleges törvényalkotási eljárásban” a „törvényalkotási aktusokat” a Tanács közreműködésével az Európai Parlament, vagy az Európai Palament közreműködésével a Tanács fogadja el. Törvényalkotási aktusok általában a Bizottság, illetve az Alkotmányban külön meghatározott esetekben a tagállamok egy csoportja, az Európai Parlament, az Európai Központi Bank, a Bíróság vagy az Európai Beruházási Bank kezdeményezésére is születhetnek. A „törvényalkotási aktusok” formája lehet „európai törvény” vagy „európai kerettörvény”. Az „európai törvény” általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az „európai kerettörvény” az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.⁸⁴⁷

b./ A hierarchia második szintjén a „nem törvényalkotási aktusok” helyezkednek el. Az Alkotmányos Szerződés a „nem törvényalkotási aktusok” alábbi három kategóriáját különbözteti meg:

- közvetlenül az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek felhatalmazásán alapuló nem törvényalkotási aktusok,
- felhatalmazáson alapuló európai rendeletek,
- végrehajtási aktusok.

A „nem törvényalkotási aktusok” egyik csoportja a *közvetlenül az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek felhatalmazásán alapuló nem törvényalkotási aktusok*. Ezek elfogadása nem törvényalkotási eljárás keretében történik, tehát ezeket nem az

⁸⁴⁶ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk

⁸⁴⁷ Alkotmányos Szerződés I-33., I-34. cikk

Európai Parlament és a Tanács együttműködve fogadja el. Ilyen aktusok kibocsátására jogosult az Európai Tanács, a Tanács, Bizottság, az Európai Központi Bank. Ezek formája „európai rendelet” vagy „európai határozat” lehet. Az „*európai rendelet*” olyan általános hatállyal bíró „nem törvényalkotási aktus”, amely a „törvényalkotási aktusok” és az Alkotmány egyes rendelkezéseinek végrehajtására szolgál. Az „európai rendelet” vagy olyan, amely teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó, vagy pedig olyan, amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az „*európai határozat*” teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.⁸⁴⁸

A „*felhatalmazáson alapuló európai rendeletek*” olyan „nem törvényalkotási aktusok”, melyeket a Bizottság fogad el „európai törvények” és „európai kerettörvények” felhatalmazása alapján, a felhatalmazó „európai törvények” vagy „európai kerettörvények” egyes nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve módosítására. A felhatalmazást tartalmazó „törvényalkotási aktusokban” kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Egy szabályozási tárgy alapvető elemei kizárólag „törvényalkotási aktusban” szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás. A felhatalmazás gyakorlásának ellenőrzése során az Európai Parlament vagy a Tanács a felhatalmazást bármikor visszavonhatja, illetve a „felhatalmazáson alapuló európai rendelet” csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a felhatalmazást adó „törvényalkotási aktusban” előírt határidőben nem emel kifogást. A „felhatalmazáson alapuló nem törvényalkotási aktus” formája tehát kizárólag „európai rendelet”, megalkotója pedig a Bizottság lehet.⁸⁴⁹

A „*végrehajtási aktusok*” a „nem törvényalkotási aktusok” harmadik csoportja. Ezek elfogadására akkor kerülhet sor, ha valamelyik kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. „Végrehajtási aktusokat” általában a Bizottság, kivételes és kellően indokolt esetekben a Tanács adhat ki. „Végrehajtási aktusok” formája lehet „európai végrehajtási rendelet” vagy „európai végrehajtási határozat”.⁸⁵⁰

⁸⁴⁸ Alkotmányos Szerződés I-33., I-35. cikk

⁸⁴⁹ Alkotmányos Szerződés I-36. cikk

⁸⁵⁰ Alkotmányos Szerződés I-37. cikk

c./ Végül a jogforrási hierarchia alján a jogi kötelező erővel nem rendelkező ajánlások és vélemények állnak.

Az Alkotmányos Szerződés hatálybalépése a 2005. közepén megtartott francia és holland népszavazáson elvérzett.

6.4.22./ A Lisszaboni Szerződés előzményeként az *Európai Tanács 2007. június 21-22-én, Brüsszelben megtartott ülésének Elnökségi Következtetései*⁸⁵¹, valamint ennek mellékletét képező, a *2007. évi Kormányközi Konferencia számára adott Mandátum*⁸⁵² 3. pontja és 19. u) és v) pontjai foglalkoznak a jogi aktusok és a hierarchia reformjának kérdésével. A reform eredményeként a módosított EU-Szerződés és az EK-Szerződést felváltó EUM-Szerződés nem lesz alkotmányos jellegű. A Szerződésekben használt terminológia tükrözni fogja ezt a változást: az „Alkotmány”, „törvény”, „kerettörvény” elnevezések megszűnnek, a „rendelet”, „irányelv”, „határozat” elnevezések megmaradnak. A 19. u) pont értelmében az EUM-Szerződésnek az Unió jogi aktusairól szóló új részében a „rendelet”, „irányelv” és „határozat” meghatározása változatlan marad, ugyanakkor a határozat meghatározását összhangba kell hozni a 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott fogalom-meghatározással. A 19. v) pont foglalkozik a jogi aktusok hierarchiájának kérdésével, mely szerint a „törvény” és „kerettörvény” megnevezések elhagyásának következményeképpen a „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” megkülönböztetése, valamint az ebből eredő következmények megtartásával a 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott újítások kiigazítására kerül sor. A jogi aktusok formáit meghatározó cikket követően három új cikk kerül beillesztésre a „jogalkotási eljárásban” elfogadott jogi aktusokról, a „felhatalmazáson alapuló” jogi aktusokról, valamint a „végrehajtási aktusokról”. A jogalkotási aktusokról szóló cikk megállapítja majd, hogy a „rendes” vagy „különleges” jogalkotási eljárás szerint elfogadott jogi aktusok (rendeletek, irányelvek vagy határozatok) a jogalkotási aktusok. A 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott, a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokról szóló cikkek terminológiája ennek megfelelően módosul.

6.5./ Az intézményi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés óta

A 2009. december 1-én hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* az intézményi aktusok nevesített tipikus formáit hatra csökkentette. Az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) és 288. (ex

⁸⁵¹ 11177/1/07 REV 1 CONCL 2, Brüsszel, 2007. július 20., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/HU/ec/94948.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

⁸⁵² 11218/07 POLGEN 74, Brüsszel, 2007. június 26., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

249.) cikkei alapján ezek: „rendelet”, „irányelv”, „határozat”, „ajánlás”, „vélemény”. Az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke a közös kül- és biztonságpolitika terén kiegészíti a sort az „általános iránymutatással”. Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében csupán a határozat definíciója változott azzal, hogy elismeri a címzett nélküli határozatokat is.

A nevesített tipikus intézményi jogi aktusok között formájukat tekintve nincs formális alá-fölérendeltség. Egy rendelet nem magasabb rendű, mint az irányelv, vagy a határozat, és ez fordítva is igaz.⁸⁵³

Az EUM-Szerződés 289-291. cikkei alapján a nevesített tipikus intézményi aktusok között azok típusai szerint, a megalkotásukra irányuló döntéshozatali eljárás alapján lehet hierarchiát felállítani.

Hofman szerint a tipikus intézményi aktusok hierarchikusan három szintet alkotnak:⁸⁵⁴

- „jogalkotási aktusok”,
- „felhatalmazáson alapuló aktusok”,
- „végrehajtási aktusok”.

Az előző állásponttal nem teljes mértékben értek egyet. Egyrészt hiányos, nem veszi figyelembe a nevesített tipikus, nem kötelező aktusokat, másrészt vitatható a „nem jogalkotási aktusok” fajtái, a „felhatalmazáson alapuló” és a „végrehajtási aktusok” közötti alá-fölérendeltség. Meglátásom szerint a nevesített tipikus aktusok hierarchiájának szintjei:

- „jogalkotási aktusok”,
- „nem jogalkotási aktusok”,
- nem kötelező aktusok.

a./ A „*jogalkotási aktusok*” elfogadásának alapja mindig a Szerződések valamely rendelkezése. Mindig a Tanács és az Európai Parlament együttműködésére alapuló „jogalkotási eljárásban” születnek. Ezen döntéshozatal a jogalkotás egy magasabb szintjét jelenti és nevezhető törvényalkotásnak. A „jogalkotási aktusok” lehetnek „rendes jogalkotási aktusok” és „különleges jogalkotási aktusok”. A „*rendes jogalkotási aktusok*” úgynevezett „rendes jogalkotási eljárásban születnek,” ahol az aktusokat az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadja el az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikkében szabályozott eljárásnak megfelelően.⁸⁵⁵ A „különleges jogalkotási aktusok” úgynevezett „különleges jogalkotási eljárásban” születnek a Szerződések által külön meghatározott esetekben, a Tanács közreműködésével az

⁸⁵³ Blutman: i.m. 241 o.

⁸⁵⁴ Hofman: i.m. 486. o.; hasonló véleményre lásd Fazekas: i.m. 83. o.

⁸⁵⁵ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés

Európai Parlament által történő elfogadás vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadás útján.⁸⁵⁶ A „jogalkotási aktusok” formája lehet rendelet, irányelv, határozat.

b./ A „nem jogalkotási aktusok” alárendeltek a „jogalkotási aktusoknak”, mivel egy alacsonyabb szintű döntéshozatali eljárásban születnek. E döntéshozatali eljárásoknak is több fajtája van, közös jellemzőjük azonban az, hogy nem az Európai Parlament és a Tanács együttműködésén alapulnak. Az eljárások egy része lehet általános hatályú jogszabály elfogadására irányuló eljárás és lehet egyedi közigazgatási aktus elfogadására irányuló eljárás. A „nem jogalkotási aktusok” formája lehet rendelet, irányelv, határozat, a közös kül- és biztonságpolitika területén határozat, kivételesen általános iránymutatás.

A Szerződések a nem jogalkotási aktusok három fajtáját különböztetik meg:

- közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok,
- „felhatalmazáson alapuló” jogi aktusok,⁸⁵⁷
- „végrehajtási aktusok.”⁸⁵⁸

E három kategória közötti hierarchikus viszony nem egyértelmű.

A „felhatalmazáson alapuló aktusok” és a „végrehajtási aktusok” mindig egy alap intézményi jogi aktust feltételeznek. A „felhatalmazáson alapuló aktusok” esetében az alap jogi aktus az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében csak „jogalkotási aktus” lehet. A „végrehajtási aktusok” esetében az EUM-Szerződés 291. cikke szövege szerint az alap jogszabály kötelező erejű uniós jogi aktus, ami elvileg nemcsak „jogalkotási aktus” lehet, de általában itt „jogalkotási aktusokról” van szó. Ugyanakkor „közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” nem valamely más intézményi jogi aktus alapján, hanem maguk a Szerződések valamely rendelkezése alapján kerülnek elfogadásra.

Az intézményi jogi aktusok hierarchikus viszonyában a jogalkalmazás megkülönbözteti azon normákat, melyek közvetlenül az alapító szerződéseken alapulnak, másrészt azon normákat, melyek nem ezen, hanem csak további intézményi jogi normákon alapulnak. Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke utal arra, hogy egy uniós jogi norma nem állhat ellentétben a Szerződést végrehajtó jogi

⁸⁵⁶ EUM-Szerződés 289. cikk (2) bekezdés

⁸⁵⁷ EUM-Szerződés 290. cikk

⁸⁵⁸ EUM-Szerződés 291. cikk

normával. E megkülönböztetést az uniós jogalkalmazás újabb elhatárolásra bontotta fel és fogalmazta át, az általánosabb, alapjogszabály és az ezt végrehajtó normák kettőségére. Az általános és az azt végrehajtó jogszabály nem ugyanazon a szintjén van a jogalkotási hierarchiának akkor sem, ha ugyanazon formában hozták.⁸⁵⁹

Ennek alapján az a következtetés lenne levonható, hogy „közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” a „felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusok” és a „végrehajtási nem jogalkotási aktusok” felett állnak. Ha azonban megvizsgáljuk, hogy milyen tárgyakban van lehetőség a Szerződések közvetlen felhatalmazása alapján nem jogalkotási aktus elfogadására (tisztességes verseny és állami támogatások, monetáris politika, közös kül- és biztonságpolitika, stb.) kicsi a valószínűsége a „felhatalmazáson alapuló aktusok”, „végrehajtási aktusok” és „közvetlenül a Szerződések rendelkezése alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” kollíziójának. A „felhatalmazáson alapuló jogi aktusok” és a „végrehajtási aktusok” ütközésére is kicsi az esély, mivel ugyanabban a tárgyban a Bizottság vagy „felhatalmazáson alapuló aktust”, vagy „végrehajtási aktust” alkothat. Nem alá-fölérendeltségi viszonyról, sokkal inkább párhuzamosan létező, opcionális szabályozási módszerekről és eszközökről van szó. A kérdés inkább az, hogy az Unió intézményei a szabályozás melyik módját válasszák: „felhatalmazást adó” és „felhatalmazáson alapuló aktusok” útján avagy „kötelező erejű uniós jogi aktus” és „végrehajtási aktus” útján történő szabályozás. A Bizottság számára az alap „jogalkotási aktus” ad eligazítást, ha „felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására” ad felhatalmazást, akkor a Bizottságnak azt kell alkotnia, ha nem, akkor „végrehajtási aktust”. Ezt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két éves időszak intézményi gyakorlata is alátámasztani látszik. Nem találtam olyan tipikus formájú (rendelet, irányelv, határozat) végrehajtási aktust, mely felhatalmazáson alapuló aktust hajtana végre, csupán a Bizottság két közleményét.⁸⁶⁰

⁸⁵⁹ Blutman: i.m. 241. o.

⁸⁶⁰ A Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgykörében (HL C 336, 2011.11.17., 11-12. o.); a Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőköszülékek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgykörében, (HL C 49., 2011.2.16., 6-11 o.)

c./ A nevesített tipikus intézményi aktusok hierarchiájának legalján a jogilag nem kötelező aktusok állnak.⁸⁶¹

A nevesített atipikus és a nem nevesített aktusok beillesztése a hierarchikus rendbe nem egyszerű, mivel ezek eltérő jogi hatást fejtenek ki. Ezért ezek több szinten is elhelyezhetőek. Bár a Lisszaboni Szerződés számukat lényegesen csökkentette, azért maradtak. A nevesített atipikus aktusok többsége az uniós intézményeket, szerveket kötelezi (például az intézményközi megállapodás⁸⁶², Bizottság utasításai a költségvetésért felelős szerveknek⁸⁶³, Tanács tárgyalási irányelvei⁸⁶⁴, intézmények eljárási szabályzatai⁸⁶⁵), más részük jogilag nem kötelező (például a Bizottság ajánlásai a Tanács számára, Tanács jelentése).

A nem nevesített aktusok többsége jogilag nem kötelező, legfeljebb eseti jelleggel a kibocsátó intézményt kötik.

Mindent összevetve az Európai Unió intézményi aktusai között a következő hierarchikus rend állítható fel:

- jogalkotási aktusok,
- nem jogalkotási aktusok,
- jogilag kötelező nevesített atipikus és nem nevesített aktusok,
- nem kötelező nevesített tipikus aktusok (ajánlás, vélemény),
- nem kötelező atipikus és nem nevesített aktusok.

⁸⁶¹ C-292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen [1999] EBHT I-745

⁸⁶² EUM-Szerződés 295. cikk

⁸⁶³ EUM-Szerződés 319. cikk (3) bekezdés

⁸⁶⁴ EUM-Szerződés 218. cikk

⁸⁶⁵ EUM-Szerződés 253. cikk

V./ Összegzés

Napjainkban érdekesebb az Európai Unió jogforrásait a klasszikus hármas felosztás (elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások – egyéb, speciális jogforrások) helyett öt kategória szerint (nemzetközi szerződések – Európai Unió Bíróságának ítéletei – általános jogelvek – intézményi aktusok – nemzetközi szokásjog) rendszerezni és tárgyalni. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatóak, belsőleg is strukturálódnak. Ezen rendszerezést több szempont is indokolja.

- Napjainkra az Unió jogforrási rendszere annyira bonyolulttá és összetetté vált, hogy túllépte a hagyományos elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások szerinti kereteket.
- Az egyes kategóriák belső differenciálódása is nehezíti a hagyományos fogalmak szerinti besorolást. Nem egyértelmű, hogy az általános jogelvek, vagy az Európai Unió Bíróságának ítéletei az elsődleges vagy másodlagos jogforrások közé helyezhetőek. Az uniós jog részét képező nemzetközi szerződéseknek is több változata alakult ki napjainkra, ezek egy része az elsődleges jogforrások, másik része a származékos jogforrások közé tartozik. Ráadásul jogforrási szempontból maguk az alapító szerződések is nemzetközi szerződések.
- Ma már az uniós jogban is beszélhetünk többszintes jogforrási hierarchiáról.
- Ez a rendszerezés egy kivétellel (intézményi aktusok) párhuzamba állítható a Nemzetközi Bíróság Statutumának 38. cikkében szereplő felsorolással, mely összevetés utal az Európai Unió és az uniós jog nemzetközi jogi eredetére.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően állandó kritika érte az Unió jogforrási rendszerét és döntéshozatali mechanizmusát, hogy nem érthető, nem átlátható, bonyolult, nem demokratikus. Már az Alkotmányos Szerződés, azt követően pedig a Lisszaboni Szerződés, azon ambíciózus célokat kívánta megvalósítani, hogy a döntéshozatal, a jogforrások, jogi aktusok rendszere legyen érthető, átlátható, egyszerű és demokratikus. Megállapíthatjuk, hogy ez az Alkotmányos Szerződésnek sikerült jobban.

A Lisszaboni Szerződés megoldásaival vitathatatlanul történt *előrelépés*, az uniós jogalkotás átláthatóbbá, demokratikusabbá, legitimebbé vált:

- világosabb hierarchia került bevezetésre a jogforrási rendszerben, mely alapító szerződési szinten nevesítve is kifejeződik,

- az általános jogelvek jogforrási jellege és szerepe erősödött az Alapjogi Charta alapító szerződési rangra emelésével,
- a jogi eszközök köréből kiiktatásra kerültek a tagállamok közötti nemzetközi szerződések,
- növekedett az uniós jogalkotásban az intézményi egyensúly, a reformok egyik nyertese az Európai Parlament, a másik a Bizottság,
- demokratikusabbá vált az Unió jogalkotása azzal, hogy az Európai Parlament hatásköre és a korábbi együttdöntési eljárás köre bővült, a döntéshozatalban a minősített többség vált általánossá és az egyhangúság kivételessé,
- egyszerűsödött – bár nem kellő mértékben – az intézményi aktusok rendszere a korábbi harmadik pillér „közösségiesítésével”, az intézményi aktusok fajtáinak csökkentésével,
- a közös kül- és biztonságpolitika kivételével valamennyi uniós politikában egységes az intézményi aktusok rendszere,
- az uniós jogalkotás egyre inkább közelít az állami törvényhozáshoz, az intézményi aktusok új típusainak („jogalkotási aktusok” és „nem jogalkotási aktusok”) bevezetésével a korábbiakhoz képest világosabban elválik a „törvényhozás” és a „végrehajtás”,
- a „felhatalmazáson alapuló aktusokkal” szélesedett a parlamentáris ellenőrzés az átruházott hatáskörön alapuló jogalkotás felett.

A kitűzött célokat nem sikerült problémamentesen megvalósítani, a jogforrási rendszer valójában nem lett egyszerű, átlátható és érthető. Az uniós jog meglehetősen sajátos, szisztematikus rendszere által biztosított flexibilitást ellensúlyozza az *intézményi aktusok még mindig szükségtelen komplexitása, közöttük az ellentmondások gyakori felmerülésének kockázata és a transzparencia hiánya.*

- Nehéz a jogilag kötelező – jogilag nem kötelező aktusok elhatárolása.
- A jogilag kötelező aktusokon belül pedig a jogszabályok és az igazgatási aktusok elválasztása.
- A nevesített tipikus aktusok két fajtájának („jogalkotási aktusok”/”nem jogalkotási aktusok”) megkülönböztetése nem túl szerencsés és szilárd alapokon nyugszik azáltal, hogy a hatalmi ágak megosztásának klasszikus elve helyett pusztán az alkalmazott döntéshozatali eljárás alapján történik.

- Az új rendszerben az egyik legfogósabb feladat a nem jogalkotási aktusokon belül a „felhatalmazáson alapuló aktusok” és a „végrehajtási aktusok” elhatárolása.
- Sok bonyodalmat okoz, hogy a nevesített tipikus aktusok formái azonosak mindkét típusban.
- A közös kül- és biztonságpolitika külön sziget az uniós jog tengerében, az általánostól eltérő, speciális intézményi aktusokkal.

A nevesített tipikus intézményi aktusok rendszerezése során a hagyományos „forma-centrikus” megközelítéssel szemben a „*típus-centrikus*” megközelítés került előtérbe.

A nevesített tipikus intézményi aktusok két típusának elnevezését illetően helyesebb lenne a „*jogalkotási aktusok – nem jogalkotási aktusok*” helyett a „*törvényalkotási aktusok – nem törvényalkotási aktusok*” terminológia használata.

Szemben az általános szakirodalmi állásponttal, nézetem szerint a „*felhatalmazáson alapuló aktus*” formája alapvetően rendelet, legfeljebb címzett nélküli határozat lehet. Ezt az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése mellett az intézményi gyakorlat is alátámasztja.

A *felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása* a következő táblázatban szemléltethető:

<i>Elhatárolási szempont</i>	<i>Felhatalmazáson alapuló aktus</i>	<i>Végrehajtási aktus</i>
Európai Parlament és a Tanács szabályozásának terjedelme	részleges	maradékaltalan
Kibocsátó	Bizottság	Bizottság, Tanács
Bizottság hatásköre	kvázi-törvényhozó	végrehajtó
Személyi hatály	általános	általános, egyedi
Forma	rendelet, címzett határozat	rendelet, határozat, irányelv, atipikus
Tartalom	kiegészíti, módosítja jogalkotási aktus nem lényeges elemeit	alap jogi aktus egységes végrehajtása érdekében kiegészít
Ellenőrzésre jogosult	Európai Parlament, Tanács	tagállamok
Ellenőrzés időbelisége	utólagos	előzetes
Al-felhatalmazás	lehetséges	nem lehetséges
Szabályozó intézményi aktus	Bizottság közleménye, Európai Parlament állásfoglalása	Európai Parlament és Tanács komitológia rendelete

1. számú táblázat: Felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása

2009. december 1. óta rövid idő telt el és kevés fehatatalmazáson alapuló aktus született ahhoz, hogy megalapozott általános következtetéseket lehessen levonni. Az

intézmények az alábbi megfontolások alapján választanak a felhatalmazáson alapuló vagy a végrehajtási aktus, mint jogi szabályozási eszköz között.

- Az intézmények, követve a Lisszabon előtti megszokott gyakorlatot és mechanizmusokat, egyértelműen a végrehajtási aktusokat részesítik előnyben. Két év alatt ugyanis 1097 végrehajtási aktus és csupán 7 felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására került sor.
- Együttdöntési vagy rendes jogalkotási eljárásban született jogalkotási aktus módosítására vagy kiegészítésére felhatalmazáson alapuló rendelettel kerül sor, egyébként az alkalmazott jogi eszköz végrehajtási aktus.
- Általában a kiegészítő, módosító aktus formája azonos azzal az intézményi aktuséval, amit módosít, kiegészít.
- Ha egy alap jogi aktus ismételt módosítása, kiegészítése tárgyában kell újabb jogi aktust megalkotni, az intézmények általában a korábbi módosító, kiegészítő jogi aktus formájához hasonló formát alkalmaznak.

A nevesített tipikus intézményi aktusok jogilag kötelező formáinak összevetése a következő táblázatban illusztrálható:

<i>Összevetési szempont</i>	<i>Rendelet</i>	<i>Irányelv</i>	<i>Határozat</i>
Személyi hatály	általános	címzett tagállamok	általános vagy egyedi
Kötelező tartalom	minden elemében	elsősorban a cél	minden elemében
Közvetlen alkalmazhatóság	közvetlenül alkalmazandó	átültetés	közvetlenül alkalmazandó
Közvetlen hatály	vertikális és horizontális	vertikális	vertikális és horizontális
Jogharmonizáció	jogegységesítés eszköze	jogközelítés eszköze	egyik sem
Típusai	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb
Közzétételi kötelezettség Hivatalos Lapban	valamennyi	jogalkotási, valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	jogalkotási, címzett nélküli nem jogalkotási
Értesítéssel hatálybalépés	nincs	nem valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	címzett nem jogalkotási

2. számú táblázat: Rendelet, határozat, irányelv összevetése

Az irányelv lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. A jogalkotási irányelv lehet „rendes jogalkotási irányelv” vagy „különleges jogalkotási irányelv”. A *nem jogalkotási irányelv véleményem szerint „végrehajtási irányelv”* vagy „*egyéb nem*

jogalkotási irányelv” lehet. „Felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus” ugyanis az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdés alapján általános hatályú aktus lehet, de az irányelv nem az. A „végrehajtási nem jogalkotási aktus” akkor alkalmazandó, ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Erre az irányelv nem a legalkalmasabb forma. Ezt támasztja alá, hogy két év alatt csupán 21 végrehajtási irányelv született, szemben a 880 végrehajtási rendelettel és 196 végrehajtási határozattal.

Az *uniós jog elsőbbsége* - *közvetlen hatálya viszonyának két eltérő megközelítése* („primacy” modell és „trigger” modell) az egyik lehetséges indoka az elsőbbség, a közvetlen hatály, a közvetlen alkalmazhatóság elvei, fogalmai különböző értelmezésének.

Az *uniós jog elsőbbségének elve önmagában egyoldalú, negatív megközelítésű kollíziós kapcsoló szabály*, mely csupán azt határozza meg, hogy az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén mely jog nem alkalmazandó. Az *uniós jog elsőbbségének elve a közvetlen hatály elvével együtt válik rendes kollíziós kapcsoló szabállyá*, kilevelve az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén az alkalmazandó jogot.

Az *irányelvek jogi hatásait* illetően az Európai Bíróság gyakorlata meglehetősen komplex, konfúz és széttöredezett. Nem írható le egységes modellel, előre nehezen becsülhető, hogy egy irányelvi rendelkezésnek közvetlen, közvetett, kizáró vagy járulékos hatása van. A Bíróság ítéleteit utólag is nehéz besorolni a különböző esetscsoportok alá. A Bíróság gyakorlatának elemzése és magyarázata során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság személyi összetétele, hogy a bírák milyen jogi tradíciókkal, kultúrával rendelkező tagállamokból származnak.

Az *irányelv közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent*. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó. Ezzel szemben *horizontális viszonyban az irányelvnek legfeljebb kizáró hatása lehet*, még akkor is, ha megfelel a közvetlen hatály feltételeinek. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára nem teremt a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem

alkalmazható, annak helyébe azonban nem az irányelvi rendelkezés, hanem a nemzeti jog másik szabálya lép.

Az Európai Bíróság rendületlenül kitart az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya tétele mellett. Ezt a főtanácsnoki indítványokban és a jogirodalomban is egyre több kritika éri. A Bíróságnak jogbiztonsági, előreláthatósági, gyakorlati megfontolások alapján fel kellene adnia ezt az elvi-dogmatikai alapokon nyugvó gyakorlatát. Véleményem *szerint bizonyos privilegizált horizontális viszonyokban*, mint a munkaviszony, fogyasztói ügyletek, biztosítási ügyletek, helyet kaphatna *az irányelvek horizontális közvetlen hatályának* alkalmazása, amennyiben az adott irányelvi rendelkezés világos, pontos, feltétel nélküli, eltelt az irányelv átültetésére megszabott határidő és a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át az adott irányelvi rendelkezést. Referenciaként felhozható az Európai Unió nemzetközi magánjogának területe, ahol mind az alkalmazandó jog, mind a joghatóság meghatározására vonatkozó uniós jogforrások a gyengébbnek tekintett pozícióban lévő fél védelme érdekében speciális kollíziós és joghatósági szabályokat tartalmaznak az említett jogviszonyokban.

A Lisszaboni Szerződéssel lényeges változáson estek át *a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai*.

- a./ Bizonyos módosításokkal a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is.
- b./ A Lisszaboni Szerződés módosításait követően intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás várható e politikákban. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.
- c./ Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás, várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek is.
- d./ Ezen együttműködésekben is érvényesülnek a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály doktrínái.

Csak az irányelv rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. Ezt a kerethatározat eseténben is meglévő problémát Lisszabont követően az irányelv jogforrási forma sem oldja meg, mivel az Európai Bíróság

töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvől közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

Ha az irányelv viszont valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy hivatkozhat, hiába tekinthető az átültetés elmulasztása uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Ezt a problémát Lisszabont megelőzően a kerethatározat nem oldotta fel. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felelne meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára

- e./ A magánfelek védelme és az irányelvek joghatásainak érvényesülése érdekében az állam fogalmának és ezzel a vertikális viszony tág értelmezésének a büntetőügyekben fokozott jelentősége van, hisz egy büntetőeljárásban általában vertikális viszonyról van szó a magánvádas bűncselekmények kivételével.
- f./ Érvényesül a közvetett hatály elve, azonban már nem a kerethatározatokra, hanem az irányelvekre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok, bíróságok kötelesek a nemzeti jogot irányelv-konform módon, az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Az értelmezési kötelezettség változatlanul nem vezethet *contra legem* értelmezésre; nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget; irányelv nem róhat kötelezettséget önmagában közvetlenül magánfélre.
- g./ Az irányelv közvetlen hatálya érvényesülhet *háromoldalú jogviszonyokban* büntető vonatkozású ügyekben, így az irányelveknek lehet járulékos joghatása a büntetőeljárásban részt nem vevő magánfélre.
- h./ Megjelenik a tagállami kárfelelősség az irányelv nem megfelelő implementálásáért.
- i./ Érvényesülhet a büntetőjogi tárgyú irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Az irányelvnek azonban csak akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet, az elkövetőt irányelven alapuló kötelezettség.
- j./ Jogközelítést szolgáló eszközként a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség. Amennyiben

a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségsegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

Bár a Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az uniós jog valamennyi területén, ez alól kivételt képez *a közös kül- és biztonságpolitika*, ahol az intézményi jogi aktusok speciális rendje érvényesül. A közös kül- és biztonságpolitika eszközei megőrzik alapvető politikai természetüket. A különös szintjén a KKBP intézményi jogi aktusait érdemesebb „jogilag kötelező” és „jogilag nem kötelező” típusokra osztani. Mindkét típuson belül az intézményi aktusoknak különböző *formái* vannak. A „jogilag kötelező aktusok” típusukat tekintve „nem jogalkotási aktusok”, melyek mindhárom fajtája megtalálható: a „felhatalmazáson alapuló aktus” a legkevesebb, a „végrehajtási aktus” már több, míg a legjellemzőbbek a „közvetlenül a Szerződések rendelkezésén alapuló aktusok”. A KKBP jogilag kötelező aktusainak formája tipikusan határozat, kivételesen általános iránymutatás. A Tanács határozatai hierarchikusan alárendeltek az Európai Tanács által elfogadott általános iránymutatásoknak és határozatoknak. A közös kül- és biztonságpolitika határozatait az elfogadó intézmény, a határozatok elfogadásának jogalapjául szolgáló alapító szerződési cikkek és a határozatok tárgya alapján rendszerezhetjük. Ennek alapján megkülönböztethetjük az Európai Tanács határozatait, a Tanács határozatait és a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatait. Az Európai Tanács határozatainak négy változata, míg a Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak 11+3+5 változata is előfordulhat.

A jogilag nem kötelező KKBP aktusok formája nevesített atipikus aktus (ajánlás, vélemény) és nem nevesített aktus lehet.

A Lisszaboni Szerződés óta a *nevesített tipikus intézményi jogi aktusok között* azok típusai szerint, a megalkotásukra irányuló döntéshozatali eljárás alapján lehet *hierarchiát* felállítani. Az intézményi aktusok formái között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A nevesített tipikus aktusok esetében egyértelműbb hierarchia azonosítása:

- „jogalkotási aktusok”,
- „nem jogalkotási aktusok”,
- nem kötelező aktusok.

A nevesített atipikus aktusok és a nem nevesített aktusok az általuk kifejtett jogi hatás miatt ebbe a rendszerbe problémamentesen nem illeszthetők be.

Irodalomjegyzék

- *Adam R. - Tizzano A.*: Lineamenti di diritto dell' Unione Europea. Seconda edizione, G. Giappichelli editore, Torino 2010.
- *Amstutz M.*: In-Between Worlds: Marleasing and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning, in: *European Law Journal*, (2005) 11, 766. o.
- *Angyal, Z.*: Alkotmányszerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. in: *Jogtudományi Közlöny*, 2008/4. szám, 179-190. o.
- *Arnulf A.*: The European Union and its Court of Justice. OUP, Oxford, 2006.
- *Ballarino T.*: Diritto dell' Unione Europea con la collaborazione di Leonardo Bellodi. Nona edizione completamente rifatta in base al Trattato di Lisbona. CEDAM, Padova 2010.
- *Ballarino T.*: Lineamenti di diritto Comunitario. 3. edizione, CEDAM, Padova 1990.
- *Berke-Burián-Boyta-Dienes-Király-Martonyi.*: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga I. kötet, Budapest 1994.
- *Betlem G.*: The Doctrine of Consistens Interpretation: Managing Legal Uncertainty. in: *Oxford Journal of Legal Studies* (2002) 22, 397-418 o.
- *Betlem G.*: The Principle of Indirect Effect of Community Law. in: *ERPL* (1995) 3, 1. o.
- *Bettati M.*: Az Európai Bíróság jogalkotói hatásköre. in: *Magyar Jog*, 1990/5. szám, 467-471. o.
- *Bieber R. - Salomé I.*: Hierarchy of Norms in European Law. in: *Common Market Law Review* (1996) 33, 907. o.
- *Birkinshaw P.*: European Union legal order after Lisbon. Kluwer Law International, 2010.
- *Blutman L. – Chronowski N.*: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. in: *Európai Jog*, 2007/2. szám, 3-16. o.
- *Blutman L.*: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2010.
- *Blutman L.*: Community acts: grounds of invalidity. in: *Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LXIII. Fasciculus 3.*, Szeged 2003., 1-17. o.
- *Blutman L.*: EU-jog – működésben. Bába Kiadó, Szeged 2004.
- *Blutman L.*: Magyarázatok az irányelvek horizontális alkalmazására. in: *Európai Jog*, 2005/6. szám, 15-22. o.
- *Bodnár L.*: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. in: *Tanulmányok (szerk.: Bragyova András)*, Budapest 1997.
- *Bodnár L.*: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. in: *Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18.* Szeged, 1996;

- *Bodnár L.*: A nemzetközi szerződések és az állam. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1987.
- *Bodnár L.*: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). in: Magyarország és EU, Pécs 2001.
- *Borchardt K. D.*: The ABC of European Union Law. Publication Office of the European Union 2010.
- *Brown L. N. - Kennedy T.*: The Court of Justice of the European Communities. Sweet and Maxwell, London 2000.
- *Conforti B.*: Diritto Internazionale. Editoriale Scientifica, 1992.
- *Coppel J.*: Horizontal Direct Effect of Directives. in: ILJ (1997) 28, 69. o.
- *Coppel J.*: Rights, Duties and the End of Marshall. in: Modern Law Review (1994) 57, 859. o.
- *Craig P. - de Búrca G.*: EU Law. Second Edition, Oxford University Press, Oxford 1998.
- *Craig P. - de Búrca G.*: EU Law. Text, Cases, and Materials. 4. edition, Oxford University Press, Oxford 2008.
- *Craig P.*: The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions. in: European Law Review (2009) 34, 439. o.
- *Császár M.*: A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után. in: De iurisprudentia et iure publico, JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT, HU ISSN 1789-0446, V. évfolyam 2011/3. szám, 1-44. o.
- *Császár M.*: Az Európai Unió intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után. in: Európai Jog, 2011. január, 31 – 39. old.
- *Császár M.*: Az Európai Unió jogforrási rendszere. in: Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből. JATE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged, 1998.
- *Császár M.*: Az irányelvek közvetlen hatálya. in: Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LIV. Fasciculus 4., Szeged 1998., 1-14. o.
- *Császár, M.*: Az Európai Unió normáinak jogforrási hierarchiája. in: Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LIX. Fasciculus 3., Szeged 2001., 1-18. o.
- *Csontos E.*: §§ 12-15., 17., 19-22., 26., 28. cikk. in: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008.
- *Csöndes M. – Kecskés L.*: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. in: Európai Jog, 2008/1. szám, 3-14. o.
- *Dashwood A.*: Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union. in: European Law Review, August 1994.
- *De Witte B.*: Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty. in: Griller S. – Jacques Z. (eds): The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, Wien 2008, 79-100. o.

- *Dickson J.*: Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway? in: *European Law Journal*, March 2011., 190-212. o.
- *Dienes-Oehm E. – Erdős I. – Király M. – Martonyi J. – Somssich R. - Szabados T.*: Az Európai Unió gazdasági joga I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- *Dougan M.*: The Disguised Vertical Direct Effect of Directives. in: *Cambridge Law Journal* (2000) 59, 586-611. o.
- *Dougan M.*: The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. in: *Common Market Law Review* (2008) 45, 617. o.
- *Dougan M.*: When Worlds Collide! Competing visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. in: *Common Market Law Review* (2007) 44, 931. o.
- *Drake S.*: Twenty Years after 'Von Colson': The Impact of 'Indirect Effect' on the Protection of the Individual's Community Rights. in: *European Law Review* (2005) 30, 329. o.
- *Ficzere L.*: Magyar Közigazgatási Jog. Osiris, Budapest 2001.
- *Figueroa Regueiro P.*: Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-law of „Horizontal” Direct Effect of Directives. Jean Monnet Working Paper 7/02, <http://www.jeanmonnetprogram.org>
- *Gaja G. – Adinolfi A.*: Introduzione al diritto dell'Unione europea. Editori Laterza, Roma-Bari 2011.
- *Garamvölgyi R.*: §§ 288-289. in: Osztovits András (szerk): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata II., Complex Kiadó, Budapest 2011.
- *Gerli S. – Goliscian S.*: Diritto dell' Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell' Unione, XVII Edizione aggiornata all' entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Edizione Giuridiche Simone Esselibri, Napoli 2011.
- *Gombos K.*: Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után. Complex Kiadó, Budapest 2011.
- *Gombos K.*: Bírói jogvédelem az Európai Unióban. Complex Kiadó, Budapest 2009.
- *Gordos Á. – Ódor B.*: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése. Az Alkotmányozó Konvent és Kormányközi Konferencia testközelből. Tanulmányok-dokumentumok. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2004.
- *Gosztonyi K.*: §§ 290-291. cikk. in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011.
- *Hilson C. – Downes T.*: Making Sence of Rights in EC Law. in: *European Law Review*, April 1999, 24(2), 121-138. o.
- *Horváth Z. – Ódor B.*: Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC, Budapest 2008.
- *Jeney P.*: X. Fejezet: A közösségi jogrend. 4. A közösségi jog forrásai. in: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest 2007.

- *Kajtár G.*: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. in: *Európai Jog*, 2010/4. szám, 3-14. o.
- *Kajtár G.*: Az EUSZ. 47. cikke, valamint a közösségi és a kül- és biztonságpolitikai pillér közti viszony – a Bizottság új „nagykaliberű” fegyvere? in: *Európai Jog*, 2009/4. szám, 11-19. o.
- *Kapteyn P.J.G. - Verloren van Themaat P.*: Introduction to the Law of the European Communities, 2. edition, KLUWER, Hague 1990.
- *Karsai K.*: Az Európai Bíróság büntetőjogi ítélkezése. SZTE ÁJTK Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék, Szeged 2007.
- *Karsai K.*: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004.
- *Karsai K.*: Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról. in: *Európai Jog*, 2001. május, 11-14. o.
- *Karsai K.*: VI. Cím. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések 29-42 cikk. in: *Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. kötet. Szerződés az Európai Unióról.* Complex Kiadó, Budapest 2008.
- *Kecskés L.*: A 169-es levéltől a Francovich jelenségig (Az EK tagállamok jogharmonizációs kötelezettségének kikényszerítése). in: *Magyar Jog*, 1994/4. szám, 193-203. o.
- *Kecskés L.*: Az EGK irányelvek közvetlen alkalmazása. in: *Magyar Jog* 1993/7. szám, 392-397. o.
- *Kecskés L.*: Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya.” in: *Jogtudományi Közlöny*, 1994/4. szám, 371-381. o.
- *Kecskés L.*: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2003.
- *Kende T – Szűcs T (szerk): Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* Complex Kiadó, Budapest 2009.
- *Kertész Á.*: § 292 – 294., 297. cikk. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II., Complex Kiadó, Budapest 2011.
- *Klabbers J.*: International Law in Community Law, in: *Yearbook of European Law: The Law and Politics of Direct Effect.* Yearbook of European Law (2002) 21, 263. o.
- *Kondorosi F. – Ligeti K.*: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008.
- *Kovács A.*: Kötelezőek a szabályozó hatóságok normatív aktusai? Jogi Fórum: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/374> (utolsó letöltés 2011.07.05.)
- *Lackhoff K.– Nyssen H.*: Direct Effect of Directives in Triangular Situations. in: *European Law Review*, Oct. 1998., 397. o.
- *Lasok D. – Bridge J. W.*: Law and Institutions of the European Communities, 5. edition, Butterworth, London 1991.

- *Lenaerts K. - Corthaut T.*: Of Birds and Hedges: the Role of Primacy Invoking Norms of EU Law. in: *European Law Review* (2006) 31, 287. o.
- *Lenz M. – Tynes D.S. – Young L.*: Horizontal What? Back to Basics. in: *European Law Review* (2000) 25, 509. o.
- *Luis J. V.*: A legal and institutional approach for building a Monetary Union. in: *Common Market Law Review* (1998) 35, 33-76. o.
- *M. Nyitrai P.*: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006.
- *Mádl F.*: Az Európai Gazdasági Közösség joga a vállalatok, beruházások, a tőkepiac, a gazdasági verseny és az állam gazdasági szerepének integrációs szabályozásában. Akadémiai Kiadó, Budapest 1974.
- *Mastroianni R.*: On the Distinction between Vertical and Horizontal Direct Effect of Directives: What Role for the Principle of Equality? in: *EPL* (1999) 5
- *Mathijsen P.S.R.F.*: A Guide to European Community Law. Sweet and Maxwell, London 1990.
- *Mathijsen P.S.R.F.*: A Guide to European Union Law as amended by Treaty of Lisbon. Tenth Edition. Sweet and Maxwell, London 2010.
- *Nagy Cs. I.*: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga. HVG-ORAC, Budapest 2006.
- *Nagy F. - Karsai K.*: A kerethatározat. in: *Büntetőjogi Kodifikáció*. HVG-ORAC, 2003. I.- II. szám
- *Nagy K.*: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest 1990.
- *Oldenbourg A.*: Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im innerstaatlichen Bereich (Europarecht-Völkerrecht, Bd2) München, Florentz, 1984.
- *Oppermann T.*: Europarecht. Verlag C. H. Beck, München, 1991.
- *Osztovits A. (szerk.)*: Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény, HVG-ORAC, Budapest 2004.
- *Pannizza R.*: Sources and Scope of European Union Law, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.2.1.pfd (utolsó letöltés 2010.12.21.)
- *Piris, J-C.*: The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- *Pokol B.*: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest 2001.
- *Prechal S.*: Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union, in: Barnard C. (ed): *The Fundamentals of EU Law Revisited*, Oxford University Press, 2007.
- *Prechal S.*: Directives in EC Law. Second Edition, Oxford University Press, 2005.
- *Prechal S.*: Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? in: *European Business Law Review* (2006) 17, 299. o.
- *Rétházi Gy.*: Az Európai Unió jogforrási rendszere az alkotmányszerződés hatályba lépését követően. in: *Európai Tükör*, 2005/1. szám, 15-27. o.
- *Senden L.*: Soft Law in European Community Law. Oxford 2004.
- *Senden L.*: Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet? in: *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9., 2005. január

- *Skouris V.*: Effet Utile versus Legal Certainty: The Case Law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives. in: *European Business Law Review* (2006) 17, 241. o.
- *Steiner J.*: EGK-jog: az Európai Gazdasági Közösség jogrendszere. Babits Kiadó, Szekszárd 1990.
- *Steiner J.*: From Direct Effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law. in: *European Law Review*, 1993/2.
- *Steiner J.*: Textbook on EEC Law. Blackstone, London 1993.
- *Szalayné Sándor E.*: Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet. Dialógus Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003.
- *Tesauro G.*: Diritto dell' Unione Europea. Sesta Edizione, Cedam, 2010.
- *Tizzano A.*: La gerarchia delle norme comunitarie. in: *Il diritto dell' Unione Europea*, 1/1996.
- *Toth A.*: The Oxford Encyclopedia of European Community Law, Volume I. Institutional Law. Claredon Press, Oxford 1990.
- *Törő Cs.*: §§ 11-16., 18., 20., 22-27e. cikk. in: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008.
- *Tridimas T.*: Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. in: *Yearbook of European Law* (2002) 21, 327. o.
- *Tridimas T.*: The General Principles of EC Law, Oxford University Press, Oxford 1999.
- *van Gerven W.*: The Horizontal Direct Effect of Directive Provisions Revisited: the Reality of Catchwords. in: Heukels T. – Curtin D. (eds): *Institutional Dynamics of European Integration*, Liber Amicorum for Henry Schermers, Martinus Nijhoff 1994.
- *Várnay E. – Papp M.*: Az Európai Unió joga. Complex Kiadó, Budapest 2010.
- *Várnay E. – Papp M.*: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV, Budapest 2001.
- *Várnay E. – Papp M. – Varjú M. – Bartha I.*: EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás. Complex Kiadó, Budapest 2006.
- *Várnay E. – Tóth T.*: Közlemények az uniós jogban. in: *Állam és Jogtudomány*, 2009/4. szám, 417-472. o.
- *Vincze A.*: Az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárás. in: *Európai Jog*, 2010/3. szám, 3-8. o.
- *Vincze A.*: közösségi jog megsértése miatti állami kárfelelősség újabb apró betűi. in: *Jogtudományi Közlöny*, 2009/12. szám, 497-504. o.
- *Weatherill – Beaumont*: EC Law. Penguin, London 1993.
- *Weatherill S.*: Breach of Directives and Breach of Contract. in: *European Law Review* (2001) 26, 177. o.
- *Weymüller R.*: Der Anwendungsvorrang von EG-Richtlinien eine Diskussion ohne Ende? *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1991/6.

- Wyatt D. - Dashwood A.: The Substantive Law of the EEC, 2. edition, Sweet and Maxwell, London 1991.
- Wynands-Szentmáry K.: 296. cikk. in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011.

Unió kiadványok, internetes hivatkozások:

- Commission Report for the Reflection Group on the IGC of 10 May 1995, Relazione sul funzionamento del Trattato dell' UE nella prospettive CIG di 1996., Rivista di diritto europeo, Vol 35, 1995. 613. o.
- Conferenza Intergovernative del 1996. Relazione del Gruppo di Riflessione. Altri Riferimenti Documentali, Bruxelles, dec. 1995. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE 1996. 66-67. o.
- Conferenze intergovernative: Contributi della Commissione, Boll. CE, Suppl. 2/91. 117. o.
- Newsletter 26/07/2011, update 1/09/2011 http://eur-lex.europa.eu/en/newsletter/newsletter_20110726.htm (utolsó letöltés 2011.09.15.)
- CONV 369/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00369en2.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)
- CONV 424/02, WG IX 13., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00424.en02.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)
- CONV 850/03, Brüsszel, 2003. július 18., <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)
- 11197/07 (JUR260)
- <http://consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/68827.doc> (utolsó letöltés 2011.07.13.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>;
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/htm/L2003236HU.003301.htm> (utolsó letöltés 2011. június 21.)
- <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/24/Art24Duff.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

I. Nemzetközi egyezmények

- 1968. évi Brüsszeli Egyezmény polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és bírósági határozatok végrehajtásáról
- 1980. évi Római Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Magyarországon kihirdette a 2006. évi XXVIII. tv.)
- A Kormányzótanácsnak az Európai Beruházási Alap Létrehozására való felhatalmazása céljából az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról szóló okmány (1993. március 25., 1994. május 1.)
- A Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény (1995. július 26.)
- Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT 1947)
- Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Amszterdam 1997)
- Az Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény (1997. május 26.)
- Az Európai Parlament képviselőinek általános közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány (1976. szeptember 20., 1978. július 1.)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról
- Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitfuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás
- Az Európai Unió és Kenya kormánya közötti levélváltás a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított és az EUNAVFOR által fogva tartott személyeknek, valamint az EUNAVFOR birtokában levő lefoglalt javaknak az Európai Unió által vezetett tengeri erők (EUNAVFOR) részéről Kenya részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra, illetve azok kezelésére vonatkozó feltételekről és szabályokról
- Egyesülési szerződés: Szerződés az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról; Jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltásairól és mentességeiről (1965. április 8., 1967. július 1.)
- Egyezmény az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésnek a szerződés negyedik részében meghatározott társulás különleges rendszerének a Holland Antillákra való alkalmazásának céljából történő módosításáról (1962. november 13., 1964. október 1.)

- Egyezmény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről (2000. május 29., Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXVI. tv.)
- Egyezmény az informatikai vámügyi alkalmazásról (1995. július 26., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCIX. tv.)
- Egységes Európai Okmány (1986. február 18., 1987. január 1.)
- Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma 1950, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.)
- Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás (Portó, 1992)
- Európai Unióról szóló Szerződés (EU-Szerződés)
- Firenzei Európai Egyetemi Intézet létrehozásáról szóló 1972. évi Egyezmény
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá
- Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (Magyarországon kihirdette 1994. évi I. tv.)
- Megállapodás a Nemzetközi Büntető Bíróság és az Európai Unió közötti együttműködésről és segítségnyújtásról (2006. április 10.)
- Megállapodás az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság között, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL AFGHANISTAN) jogállásáról
- Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről (2003. június 25.)
- Megállapodás az Európai Unió és Montenegró között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról
- Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Nizza 2001)
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (New York 1966, Magyarországon kihirdette 1976. évi 8. tvr.)
- Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról (EURATOM Szerződés, 1957)
- Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (EGK-Szerződés vagy Római Szerződés, 1957)
- Szerződés az Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződések Grönland vonatkozásában történő módosításáról (1984. március 13., 1985. február 1.)
- Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970. április 20. Luxemburg, 1971. január 1.)
- Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló

szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975. július 22. Brüsszel, 1977. június 1.)

- Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (ESZAK-Szerződés vagy Párizsi Szerződés, 1951)
- Szerződés az Európai Unió működéséről (EUM-Szerződés, volt EGK-Szerződés, majd EK-Szerződés)
- Szerződés az Európai Unióról (Maastricht 1992)
- Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (Róma 2004)

II. Intézményi aktusok

1./ Rendelet

- Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról
- Bizottság 615/98/EK rendelete (1998. március 18.) az élő szarvasmarhafélék szállítás közbeni kíméletével kapcsolatos export-visszatérítési előírások alkalmazására vonatkozó, különleges részletes szabályok megállapításáról Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról
- Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
- Tanács 1348/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről,
- Tanács 44/2001/EK Rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
- Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
- Európai Parlament és Tanács 998/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a kedvtelésből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgására vonatkozó állategészségügyi követelményekről és a 92/65/EGK tanácsi irányelv módosításáról
- Tanács 1206/2001/EK Rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről
- Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról,
- Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról

- Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről
- Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról
- Tanács 84/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. január 31.) a Lukasenکو elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról
- Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról
- Tanács 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról
- Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. június 7.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozott gyümölcs- és feldolgozott zöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról
- Bizottság 626/2011/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2011. május 4.) a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a légkondicionáló berendezések energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről

2./ Irányelv

- Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról
- Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax
- Tanács 68/151/EGK első irányelve (1968. március 9.) az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról
- Tanács 76/207/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról
- Tanács 76/768/EGK irányelve a kozmetikai termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
- Tanács 77/91/EGK második irányelve a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról
- Tanács 80/987/EGK irányelve (1980. október 20.) a munkáltató fizetéseképtelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről

- Tanács 83/189/EGK Irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról
- Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról
- Tanács 85/577/EGK irányelve (1985. december 20.) az üzlethelységen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről
- 96/19/EK irányelvvel módosított, a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló 90/388/EGK irányelv
- Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- 98/61/EK irányelvvel módosított, az egyetemes szolgáltatásnak és az együttműködési képességnek a nyílt hálózatellátás (ONP) elvei alkalmazása révén történő biztosítását szolgáló távközlési összekapcsolásról szóló 97/33/EK irányelv
- 2002/90/EK irányelv (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról
- Európai Parlament és Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 9.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás fogyasztásának címkézésével és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről
- Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről
- Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról

3./ Határozat

- Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról, módosította a Tanács 2006/12/EK. határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról
- Tanács 2009/937/EU határozata (2009. december 1.) a Tanács Eljárási Szabályzatának elfogadásáról
- 2011/77/EU: Tanács végrehajtási határozata (2010. december 7.) az Írországnak nyújtandó uniós pénzügyi támogatásról
- 2011/66/EU: Európai Központi Bank határozata (2010. november 25.) azon tagállamok nemzeti központi bankjai monetáris jövedelmének felosztásáról, amelyeknek pénzneme az euro (EKB/2010/23)
- Európai Bizottság elnökének határozata (2009. december 2.) a bizottsági rendeletek, irányelvek és a külön címzett kört nem tartalmazó határozatok aláírásáról [C(2009) 9848]

4./ Közlemény

- Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges
- Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában
- Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőszelvények energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában

5./ Közös kül- és biztonságpolitika

- Common Strategy on Russia, 1999/414/CFSP of 4 June 1999
- Common Strategy on Ukraine, 1999/877/CFSP of 11 December 1999
- Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000
- Európai Tanács által 2003. december 12-én „Egy biztonságos Európa egy jobb világban” címmel elfogadott európai biztonsági stratégia
- EU Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD Stratégia), Doc 15656/03, elfogadta a 2003.12.12-13-i brüsszeli Európai Tanács
- EU Strategy to combat illegitim accumulation and trafficking of small arms and light weapons and their ammunition, Doc 13066/05, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács
- EU Counter-Terrorism Strategy, Doc 14469/4/05 REV 4, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács
- Tanács 2008/749/KKBP együttes fellépése (2008. szeptember 19.) az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1816 (2008) sz. határozatának támogatását célzó európai uniós katonai koordinációs fellépésről (EU NAVCO)
- Tanács 2008/851/KKBP együttes fellépése (2008. november 10.) a Szomália partjainál folytatott kalóztámadásoktól és fegyveres rablásoktól való elrettentéshez, azok megelőzéséhez és visszaszorításához való hozzájárulás céljából folytatott európai uniós katonai műveletről
- Tanács 2009/139/KKBP közös álláspontja (2009. február 16.) a Moldovai Köztársaság Dnyeszteren túli régiójának vezetésével szembeni korlátozó intézkedések megújításáról
- Tanács 2009/787/KKBP közös álláspontja (2009. október 27.) egyes palesztin személyeknek az Európai Unió tagállamaiba történő ideiglenes befogadásáról
- Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Bizottságának felállításáról
- Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról

- Tanács határozata (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról
- Tanács határozata (2001. április 9.) az Európai Uniónak az Átfogó Atomcsend-szerződés (CTBT) mielőbbi hatálybalépésének támogatásához történő hozzájárulásáról szóló 1999/533/KKBP közös álláspont végrehajtásáról
- 2004/582/EK határozat (2004. április 29.) az ATHENA részére nyújtott kiváltságokról és mentességekről
- Tanács 2008/134/KKBP határozata (2008. február 18.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziójáról szóló 2005/797/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról.
- Tanács 2010/231/KKBP határozata (2010. április 26.) a Szomáliával szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2009/138/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről
- Tanács 2010/450/KKBP határozata (2010. augusztus 11.) az Európai Unió szudáni különleges képviselőjének kinevezéséről
- Tanács 2010/452/KKBP határozata (2010. augusztus 12.) az Európai Unió grúziai megfigyelő missziójáról, EUMM Georgia
- Tanács 2010/585/KKBP határozata (2010. szeptember 27.) a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség tevékenységeinek a nukleáris biztonság és ellenőrzés területén, illetve a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni EU-stratégia intézkedéseinek végrehajtása keretében történő támogatásáról
- Tanács 2010/587/KKBP határozata (2010. június 14.) az Európai Unió és Montenegró közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről
- Tanács 2010/619/KKBP határozata (2010. október 15.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról
- Tanács 2010/686/KKBP határozata (2010. szeptember 13.) az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság közötti, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL Afghanistan) jogállásáról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről
- 2010/796/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság EUPOL COPPS/1/2010 határozata (2010. december 21.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziója (EUPOL COPPS) misszióvezetője megbízatásának meghosszabbításáról
- 2011/35/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság BiH/17/2011 határozata (2011. január 14.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai művelete EU műveleti parancsnokának kinevezéséről
- Tanács 2011/137/KKBP határozata (2011. február 28.) a líbiai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről
- Tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról
- 94/313/EC: Council Recommendation of 30 May 1994 concerning a discontinuation of certain economic and financial relations with Haiti

- Tanács ajánlása (2007. június 12.) a terrorista emberrablásokra vonatkozó információ megosztásáról
- Tanács ajánlása (2007. december 6.) a rendőri és biztonsági hatóságok számára készült, a főbb nemzetközi vonatkozású eseményeken folytatandó együttműködéssel kapcsolatos kézikönyvről

6./ Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés

- Tanács 1996/197/IB együttes fellépése (1996. március 4.) a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokról
- Tanács 1996/443/IB együttes fellépése (1996. július 15.) a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről
- Tanács 1997/827/IB együttes fellépése (1997. december 5.) a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról
- Tanács 1998/733/IB együttes fellépése (1998. december 21.) a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról
- Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös álláspontja a szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezmény tervezetéről
- Tanács 1999. május 27-én elfogadott közös álláspontja a számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról
- Tanács 2000/383/IB kerethatározata az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi büntetésekkel és egyéb szankciókkal megvalósuló fokozott védelemről
- Tanács 2001/220/IB kerethatározata a sértett jogállásáról szóló kerethatározata
- Tanács 2002/946/IB kerethatározata (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről
- Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról
- Tanács 2002/630/IB határozata (2002. július 22.) a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló keretprogram (AGIS) létrehozásáról
- Tanács 2002/996/IB határozata (2002. november 28.) a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról
- Tanács 2005/876/IB határozata (2005. november 21.) a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről
- Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a

gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

III. Nemzeti jogszabályok

- 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
- 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 1994. évi I. törvény Magyar Köztársaság és az Európai Községek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
- 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
- 2005. évi XCIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrehozott, az informatikai vámügyi alkalmazásról szóló, Brüsszelben 1995. július 26-án kelt Egyezmény és annak szerves részét képező jegyzőkönyvek kihirdetéséről
- 2005. évi CXVI. törvény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről
- 2006. évi XXVIII. törvény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, Rómában, 1980. június 19-én aláírásra megnyitott Egyezmény és jegyzőkönyvei és azokat módosító egyezmények kihirdetéséről
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

Hivatkozott jogesetek jegyzéke

Európai Bíróság

- 8/55 Fédération Charbonier de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community [1954-1956] EBHT 245
- 43/45 és 48/59 Lachmüller Peuvrier, Ehrhardt v Bizottság [1960] EBHT 933
- 16/62 és 17/62 Confédération Nationale des Producteurs des Fruits et Légumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT angol kiadás 471
- 25/62 Plaumann & Co. v Bizottság [1963] EBHT angol kiadás 95
- 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] EBHT 3
- 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1974] EBHT 1141
- 34/67 Firma Gebrüder Lück v Hauptzollamt Köln-Rheinau [1968] EBHT 359
- 1/69 Olaszország v Bizottság [1969] EBHT 277
- 9/70 Franz Grand v Finanzamt Transtein [1970] EBHT 825, 71 CMLR 1
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125
- 15/70 Chevalley v Bizottság [1970] EBHT 975
- 22/70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 263
- 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster et Berodt & Co. Kg. [1970] EBHT 1161
- 33/70 SpA Sace v Olasz Köztársaság Pénzügyminisztériuma [1970] EBHT 1213
- 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145
- 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v Bizottság [1971] EBHT 411
- 58/70 Compagnie Continentale és társai v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten és társai [1971] EBHT 163
- 43/71 Politi v Olaszország [1971] EBHT 1039
- 93/71 Leonasio v Italian Ministry of Agriculture and Forestry [1972] EBHT 287
- 21,22,23,24/72 International Fruit Company NV és mások v Produktschap voor Groeten en Fruit [1972] EBHT 1219
- 39/72 Bizottság v Olaszország [1973] EBHT 101
- 4/73 Nold v Bizottság [1974] EBHT 0491
- 34/73 Frattelli Variola v Amministrazione delle Finanze [1973] EBHT 981.
- 40/73 Suiker Unie v Bizottság [1975] EBHT 1663
- 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (II) [1974] EBHT 0033
- 167/73 Bizottság v Franciaország [1971] EBHT 359

- 183/73 Haegeman v Belgium [1974] EBHT 449.
- 2/74 Reyners v Belgium [1977] EBHT 631
- 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337
- 23/75 Rey Soda v Cassa Conguaglio Zuccheri [1975] EBHT 1279
- 43/75 Gabrielle Defrenne v Sabena SA [1976] EBHT 455
- 48/75 Jean Noel Royer [1976] EBHT 497
- 87/75 Conceria Daniela Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze [1976] EBHT 129
- 45/76 Comet BV v Productschap voor Siergewassen [1976] EBHT 2043
- 50/76 Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen ügy [1978] EBHT 137
- 51/76 Verband van Nederlandse Ondernemingen v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1977] EBHT 113
- 55/77 Marguerite Maris v Office national des pensions pour travailleurs salariés [1977] EBHT 2327
- 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato [1978] EBHT 0099
- 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629
- 31/78 Bussone v Ministro per l'agricoltura e per le foreste [1978] EBHT 2429
- 34/78 Yoshida v Kamer van Koophandel, [1979] EBHT 115
- 98/78 A. Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] EBHT I-3201
- 148/78 Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] EBHT 1629
- 159/78 Bizottság v Olaszország [1979] EBHT 3247;
- 230/78 Eridania SpA v Ministro per l'agricoltura e per le foreste [1979] EBHT 2749
- 66, 127 és 128/79 Amministrazione delle Finanze v Salumi (I) [1980] EBHT 1237
- 138/79 SA Roquette Frères v Tanács [1980] EBHT 3333; 139/79 Maizena GmbH v Tanács [1980] EBHT 3393
- 145/79 Roquette Frères SA v Franciaország [1980] EBHT 2917
- 811/79 Amministrazione delle Finanze v Ariete [1980] EBHT 2545
- 826/79 Amministrazione delle Finanze v MIRECO [1980] EBHT 2559
- 66/80 ICC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1981] EBHT 1191
- 8/81 Ursula Becker v Finanzamt Münster-inerstadt [1982] EBHT 53
- 60/81 International Business Machines Corporation v Bizottság [1984] EBHT 2639
- 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641
- 238/81 Srl. CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] EBHT 3415
- 242/81 Société Roguette Frères v Tanács [1982] EBHT 3213

- 14/83 Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] EBHT 1891
- 121/83 Zuckerfabrik Franken v Hauptzollamt Würzburg [1984] EBHT 2039
- 101/84 Bizottság v Olaszország [1985] EBHT 2629
- 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723
- 165/84 John Friedrich Krohn GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktornung [1985] EBHT 3997
- 228/84 Johnston v Chief Constable of the EUC [1986] EBHT 1651
- 168/85 Bizottság v Olaszország [1986] EBHT 2945
- 218/85 Association Comité Économique Agricole regional fruits et légumes de Bretagne v A. Le Champion [1986] EBHT 3513
- 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabish Gmünd [1987] EBHT 3719
- 14/86 Pretore di Salò v Ismeretlen tettesek [1987] EBHT 2545
- 45/86 Bizottság v Tanács [1987] EBHT 1493
- 46/86 Romkes v Officier van Justitie [1987] EBHT 2685
- 68/86 Egyesült Királyság v Tanács [1988] EBHT 855
- 80/86 Büntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969
- 78/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781
- 291/86 Central-Import Münster GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Münster [1988] EBHT 3679
- 97, 98, 99/87 Dow Chemical Ibérica SA és mások v Bizottság [1989] EBHT 3165
- 374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 0032
- 16/88 Bizottság v Tanács [1988] EBHT 3457
- 22/88 Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v Minister van Landbouw en Visserij [1989] EBHT 2049
- 62/88 Görögország v Tanács [1990] EBHT I-1527
- 70/88 Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041
- 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] EBHT 1839
- 143/88 és C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarchen AG v Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn egyesített ügyek [1991] EBHT I-415
- 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891
- 322/88 Salvatore Grimaldi v Fonds de maladies professionnelles [1989] EBHT 4407
- 361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567
- C-59/89 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2607
- C-69/89 Nakajima v Tanács [1991] EBHT I-2096

- C-106/89 Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1999] EBHT I-4135
- C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313
- C-192/89 S.Z. Sevince v Staatsecretaris van Justitie [1990] EBHT I-3461
- C-292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen [1999] EBHT I-745
- C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867
- C-6/90 és C-9/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v Olasz Köztársaság egyesített ügyek [1991] EBHT I-5357
- C-240/90 Németország v Bizottság [1992] EBHT 5383
- C-286/90 Anklagemyndigheden v Paulsen és a Diva Navigation Corp. [1992] EBHT I-6019
- C-295/90 Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193
- C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg [1992] EBHT I-5567
- C-188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363
- C-235/91 Bizottság v Írország [1992] EBHT I-5917
- C-316/91 Parlament v Tanács [1994] EBHT I-0625
- C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283
- C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325
- C-236/92 Comitato di Coordinamento per la difesa della Cava és mások v Regione Lombardia és mások [1994] EBHT I-483
- C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantia Salarial [1993] EBHT I-6911
- C-419/92 Scholz v Opera Universitaria di Cagliari
- C-46/93 és C-48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1996] EBHT I-1029
- C-156/93 Parlament v Bizottság [1995] EBHT I-2019
- C-281/93 Angonesi v Cassa di Risparmio di Bologna [2000] EBHT I-4134
- C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347
- C-469/93 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Chiquita Italia SpA [1995] EBHT I-4533
- C-471/93 Parlament v Tanács [1995] EBHT I-1185
- C-473/93 Bizottság v Luxemburg [1996] EBHT I-3207
- C-5/94 R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. [2006]
- C-25/94 Bizottság v Tanács [1996] EBHT I-1469

- C-61/94 Bizottság v Németország [1996] EBHT I- 3989
- C-129/94 Büntetőeljárás Rafael Ruiz Bernáldez ellen [1996] EBHT I-1829
- C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94 Erich Dillenkofer v Németország [1996] EBHT I-4845
- C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281
- C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201
- C-303/94 Parlament v Tanács [1996] EBHT I-2943
- C-10/95 P. Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (Asocarne) v Tanács [1995] EBHT I-4119
- C-74 és 129/95 Büntetőeljárás X ellen [1996] EBHT I-6609,
- C-127/95 Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [1998] EBHT I-1531
- C-143/95 Bizottság v Socurte [1997] EBHT I-00001
- C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705
- C-186/95 Nils Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG [1997] EBHT I-2195
- C-244/95 Moskof AE v Ethnikos Organismos Kapnou [1997] EBHT I-6441
- C-126/96 InterEnvironment Wallonie ASBL v Région Wallonie [1997] EBHT I-7411
- C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655
- C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-2763
- C-208/96 Theresa Emmott v Minister for Social Welfare and Attorney General [1990] EBHT I-04269
- C-2/97 Società italiana petroli SpA (IP) v Borsana Srl [1998] EBHT I-8597
- C-77/97 Österreichische Unilever GmbH v Smithkline Beecham Markenartikel GmbH [1999] EBHT I-0431
- C-215/97 Barbara Bellone v Yokohama SpA [1998] EBHT I-2191
- C-424/97 Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein [2000] EBHT I-5123
- C-291/98 P. Sarrio SA v Bizottság [2000] EBHT I-9991
- C-240-244/98 Oceano Grupo Editorial v Rocio Murciano Quintero [2000] EBHT I-4491
- C-285/98 Tania Kreil v Németország [2000] EBHT I-69
- C-343/98 Collino e Chiappero v Telecom Italia [2000] EBHT I-6659
- C-348/98 Vitor Manuel Mendes Ferreira és Maria Clara Delgado Correia Ferreira v Companhia de Seguros Mundial Confianca SA [2000] EBHT I-6711
- C-377/98 Hollandia v Parlament és Tanács (Biológiai tanulmányok) [2001] EBHT I-7079
- C-403/98 Monte Arcuso [2001] EBHT I-108

- C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535
- C-456/98 Centrosteeel Srl v Adipol GmbH [2000] EBHT I-6007
- C-466/98 Bizottság v Egyesült Királyság [2002] EBHT I-9427
- C-462/99 Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission and Mobilcorn Austria AG [2003] EBHT I-5197
- C-481/99 Georg és Helga Heininger v Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG [2001] EBHT I-9945
- C-62/00 Marks & Spencer plc. v Commisioners of Custom & Excise [2002] EBHT I-6325
- C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063
- C-253/00 Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruitcola SA v Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd [2002] EBHT I-7289
- C-386/00 Axa Royale de Belge SA v Georges Ochoa, Stratégie Finance SPRL [2002] EBHT I-2209
- C-387/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937
- C-218/01 Henkel KG aA [2004] EBHT I-1725
- C-304/01 Spanyolország v Bizottság [2004] EBHT I-6717
- C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835
- C-157/02 Rieser Internationale Transporte GmbH v Autobachnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG (Asfinag) [2004] EBHT I-1477
- C-196/02 Vasiliki Nikoloudi v Organismos Tilepikkoinonion Ellados AE. [2005] I-01789
- C-201/02 Wells v Secretary of State [2004] EBHT I-0723
- C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen [2005] EBHT I-3565
- C-105/03 Büntetőeljárás Maria Pupino ellen [2005] EBHT I-5285
- C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879
- C-235/03 QDQ Media SA v Alejandro Omedas Lecha [2005] EBHT I-01937
- C-350/03 Elisabeth Ultes Schulte és Wolfgang Ultes Schulte v Deutshce Bausparkasse Badenia AG [2005] I-9215
- C-537/03 Katja Candolin és mások v Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola, Jarno Ruokoranta [2005] EBHT I-5745
- C-53/04 Marrosu and Sardino v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convencionate [2006] EBHT I-7213
- C-142/04 Maria Aslanidou v Ypourgos Ygeias & Pronoias [2005] EBHT I-7181
- C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Helm [2005] EBHT I-9981

- C-212/04 Konstantinos Adeneler és mások v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057
- C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dodrecht [2006] EBHT I-609
- C-180/04 Vassallo v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova [2006] EBHT I-7251
- C-91/05 Bizottság v Tanács [2008] EBHT I-3651
- C-402/05 és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT 6351
- C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios [200] EBHT I-8531,/AG
- C-440/05 Bizottság v Tanács [2007] EBHT I-9097
- C-37/06 és C-58/06 Viamex Agrar Handels GmbH és Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) v Hauptzollamt Hamburg-Jonas egyesített ügyek [2008] EBHT I-69
- C-161/06 Skoma-Lux v Celní reditelství Olomuc [2007] EBHT I-10841
- C-275/06 Promosicac v Telefónica de Espana SAU [2008] EBHT I-271
- C-345/06 Gottfried Heinrich [2009] EBHT I-1659
- C-152 és C-154/07 egyesített ügyek Arcor AG & Co. KG és társai Németország [2008] EBHT I-5959
- C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG [2010] EBHT

Törvényszék

- T-51/89 Tetra Pak Rausing SA v Bizottság [1990] EBHT II-309
- T-79/89, T-84/89, T-86/89, T-91/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89, T-104/89 BASF AG és társai v Bizottság egyesített ügyek [1992] EBHT II.-315
- T-536/93 Benzler v Bizottság [1994] EBHT II-777
- T-230/94 Frederick Farrugia v Bizottság [1996] EBHT II-185
- T-285/94 Fred Pfloeschner v Bizottság [1995] II-03029
- T-224/95 Tremblay v Bizottság [1997] EBHT II-2215
- T-183/97 R. Micheli v Bizottság [1997] EBHT II-1473
- T-306/01 Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3533
- T-315/01 Yassin Abdullah Kadi v Tanács és Bizottság ügyben [2005] EBHT II-3649, fellebbezés folytán a C-402/05 P. és C-415/05 P. sz. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351
- T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v Tanács [2006] EBHT II-4665
- T-253/02 Chafiq Ayadi v Tanács [2006] EBHT II-2139
- T-16/04 Arcelor SA v Parlament és Tanács [2010] EBHT II-211

- T-49/04 Faraj Hassan v Tanács és Bizottság [2006] EBHT II-52
- T-374/04 Németország v Bizottság [2700] EBHT II: 44431

Legfelsőbb Bíróság

- LB Kfv. 39. 361/2001/4.,
- LB Kfv. IV. 37220/225/7 sz. ítélet

Fővárosi Bíróság

- Fővárosi Bíróság 7.K.30.467/2005/45. számú ítélet (2006.02.08.)